

UNIVERSITÉ de MONTPELLIER -- FACULTÉ de DROIT

ANDRÉE COSTE-FLORET

Diplômée d'études pénales

Diplômée d'études administratives et financières

Les Votations Populaires Fédérales

en SUISSE de 1874 à 1935



MONTPELLIER

JEAN SALVIGNOL, IMPRIMEUR

51, Rue de l'Aiguillerie et Place Notre-Dame

1938

Les Votations Populaires Fédérales
en SUISSE
de 1874 à 1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ de MONTPELLIER -- FACULTÉ de DROIT

ANDRÉE COSTE-FLORET

Diplômée d'études pénales

Diplômée d'études administratives et financières

Les Votations Populaires Fédérales

en SUISSE de 1874 à 1935



MONTPELLIER

JEAN SALVIGNOL, IMPRIMEUR

51, Rue de l'Aiguillerie et Place Notre-Dame

1938

TABLE DES MATIERES

BIBLIOGRAPHIE	8
INTRODUCTION. — <i>La révision totale du 29 mai 1874</i>	13

PREMIERE PARTIE

LES VOTATIONS POPULAIRES DE 1874 A 1919

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.	— Le Gouvernement de la Suisse	29
<i>Section I.</i>	Des institutions suisses de démocratie directe en matière de révision cons- titutionnelle	34
<i>Section II.</i>	Referendum législatif	45
CHAPITRE PREMIER.	— Votations populaires en matière de révision constitutionnelle	59
<i>Section I.</i>	Domaine politique	62
<i>Section II.</i>	Domaine législatif	73
<i>Section III.</i>	Domaine militaire	78
<i>Section IV.</i>	Domaine administratif	81
<i>Section V.</i>	Domaine fiscal	88
<i>Section VI.</i>	Domaine social	93
CHAPITRE II.	— Referendum législatif	102
<i>Section I.</i>	Domaine politique	104
<i>Section II.</i>	Domaine législatif	108
<i>Section III.</i>	Domaine militaire	112
<i>Section IV.</i>	Domaine administratif	116
<i>Section V.</i>	Domaine financier	124
<i>Section VI.</i>	Domaine social	127
CHAPITRE III.	— Résultats et tendances des votations popu- laires: 1874-1919	135
<i>Section I.</i>	Progression ou régression de la démo- cratie directe?	137
<i>Section II.</i>	Centralisme ou fédéralisme?	142
<i>Section III.</i>	Etatisme ou libéralisme?	148
<i>Section IV.</i>	Individualisme, socialisme ou sens so- cial?	151

LES VOTATIONS POPULAIRES DE 1919 A 1935

CHAPITRE PREMIER. — Referendum constitutionnel	161
Section I. — Domaine politique	164
Section II. — Domaine administratif	178
Section III. — Domaine financier	189
Section IV. — Domaine social	196
CHAPITRE II. — Referendum législatif	206
Section I. — Domaine politique	208
Section II. — Domaine militaire	211
Section III. — Domaine administratif	213
Section IV. — Domaine social	217
CHAPITRE III. — Referendum sur les traités internationaux	223
Section I — Referendum sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations	224
Section II. — Les zones franches	233
CHAPITRE IV. — Résultats et tendances des votations popula- laires: 1919-1935	241
Secton I. — Tendances des votations populaires et mouvement des esprits	242
§ 1. — Progression ou régression de la Démocratie directe?	243
§ 2. — Centralisme ou fédéralisme?	247
§ 3. — Etatismes ou libéralisme?	249
§ 4. — Socialisme, individualisme ou sens social?	252
§ 5. — Questions d'intérêt national. Referendum sur les traités internationaux	254
Section II. — Le referendum du 8 septembre 1935 sur la révision totale de la Constitution	259
CONCLUSION	279

- national. « Annuaire de l'Institut International de Droit public », 1930, p. 282.
- R. G. — *Le referendum et sa signification*. « Annales de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris », I.
- JÈZE (G.). — *L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs. En Suisse*. « Revue du Droit public », 1917, p. 224 et s., 404 et s.
- MALABARD (J.). — *La Suisse et la Constitution de 1874*. « Europe nouvelle », 21 septembre 1935, p. 914.
- MARTIN (W.). — *Le Suisse devant la guerre*. « Le Correspondant », 10 août 1916, page 385.
- *L'esprit des institutions suisses et l'évolution du fédéralisme*. « Revue de Genève », 1926, II, p. 634.
- MICHELI (H.). — *Trois scrutins populaires en Suisse: Une grave défaite du socialisme*. « Le Correspondant », 10 janvier 1923, p. 56.
- *France et Suisse: Témoignage d'un Suisse*. « Le Correspondant », 10 août 1919.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. — *Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*. « Annuaire de l'Institut international de Droit public », 1930, p. 285.
- PAILLARD (G.). — *Un nouveau régime du blé en Suisse*. « Revue économique internationale », octobre 1929, page 47.
- PAULUS (J.). — *Les zones franches autour de Genève*. « Rev. du Droit international et de législation comparée », 1924, p. 58.
- PICAVET (G.). — *La démocratie suisse d'après-guerre: Problèmes intérieurs. Referendum et centralisation*. « Revue des Sciences politiques », 1924, p. 518.
- RENARD (G.). — *Le referendum et le droit d'initiative en Suisse*. « Revue du Droit public », 1902, p. 263.
- Revue du Droit public et de la Science publique*. — Chronique politique: Suisse, 1893-1914.
- Revue politique et parlementaire*. — La vie politique et parlementaire à l'étranger: la Suisse, 1893 à 1914.
- Le Temps*, 10 août 1919. — Adoption de la représentation proportionnelle en Suisse, par le referendum populaire.

- TURMANN (Max). — *Vers plus de justice politique: le referendum sur la représentation proportionnelle en Suisse*. « Le Correspondant », 10 novembre 1918, page 475.
- *L'accession de la Suisse à la Société des Nations*. « Le Correspondant », 10 juin 1920, page 916.
- *Le monopole du blé exercé par une coopérative d'utilité publique; le referendum suisse du 6 décembre 1926*. « Revue des Etudes coopératives », janv.-mars, 1927, p. 97.
- VAN LEISSEN (H.). — *Les cantons suisses contre la Démocratie. A propos du referendum du 8 septembre sur la révision de la Constitution*. « Frontières », octobre 1935, p. 409.
- SEIPPEL (P.). — *Le verdict du peuple suisse*. « Revue de Genève », juillet 1920, n° 1, p. 167 et suiv.
- *Le referendum sur l'initiative de crise en Suisse du 2 juin 1935*. « Politique », juin 1935, p. 554.
- WERNER (G.). — *Le referendum en Suisse*. « Revue des Vivants », octobre 1934, p. 1507.

THESES

- BATTELLI (M.). — *Les institutions de démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne*. Thèse Genève, 1933.
- BAYLE (H.). — *Le referendum. Etude historique et critique*. Thèse Lyon, 1900.
- BINET (P.). — *L'initiative populaire en Suisse*. Thèse, Paris, 1904.
- BOZON (R.). — *L'affaire franco-suisse des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*. Th. Lyon, 1934.
- CAVILLE (A.). — *Les zones franches. Etude de Droit international public et de politique franco-suisse*. Thèse Toulouse, 1923.
- DEBACQ (J.). — *Le referendum. Etude de législation comparée*. Thèse Paris, 1896.
- FERMAUD (G.). — *Le referendum sur les traités internationaux en Suisse*. Thèse Montpellier, 1933.
- FRANCOZ. — *Le nouveau régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*. Thèse Lyon, 1935.

- GEORG (E.). — *Le contrôle du peuple sur la politique extérieure*. Thèse Genève, 1916.
- HOERNI (R.). — *De l'état de nécessité en Droit public fédéral suisse. Etude juridique sur les pleins pouvoirs*. Genève, 1917.
- MENTHON (F. DE). — *La représentation proportionnelle dans la Constitution fédérale suisse*. Thèse Paris, 1921.
- SÉROUX (R. DE). — *Le Conseil des Etats et la représentation cantonale en Suisse*. Thèse Paris, 1908.
- SIGNOREL (J.). — *Le referendum législatif. Etude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*. Thèse Toulouse, 1893.
- TRÉMAUD (H.). — *La question des zones franches*. Thèse, Paris, 1930.
-

INTRODUCTION

LA REVISION TOTALE DU 29 MAI 1874

Le 29 avril 1874, le peuple suisse était appelé à se prononcer sur la révision totale de la Constitution du 12 septembre 1848 encore en vigueur. La nouvelle constitution, déjà adoptée le 21 janvier par l'Assemblée fédérale fut votée à la fois par le peuple et les cantons à la majorité de 340.199 voix contre 198.013 et 14 cantons 1/2 contre 7 1/2. Cette large majorité était le témoignage le plus parfait de la faveur avec laquelle elle était accueillie.

Deux ans auparavant, un autre projet de révision constitutionnelle, plus centralisateur, avait été repoussé par 13 cantons contre 9, et 260.859 voix contre 255.606.

La Constitution entra en vigueur le 29 mai 1874. « Au nom du Dieu tout puissant, proclame-t-elle, la Confédération suisse voulant affirmer l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la Nation suisse, adopte la Constitution fédérale suivante ».

En conservant ainsi cette sorte de frontispice de la Constitution antérieure, le constituant affirmait sa volonté de procéder non pas à une refonte totale, mais au perfectionnement de l'œuvre d'unification amorcée en 1848, œuvre qui devait être poursuivie avec mesure et prudence comme le prouve le rejet du projet de 1872.

La Constitution de 1848, qui avait eu essentiellement

pour but d'empêcher le retour de nouvelles guerres du Sonderbund, qui avait dressé en 1847, les cantons confédérés les uns contre les autres, était manifestement insuffisante. Il faut cependant lui reconnaître le mérite d'avoir dans des moments particulièrement difficiles, donné la vie à la Confédération en l'organisant. Les vingt-deux cantons formèrent dès lors un véritable Etat fédéral, bien que fut conservé le nom de Confédération (1).

Dans certains domaines, les cantons pour l'organisation communale, la Confédération pour les relations extérieures, sont absolument souverains, dans d'autres au contraire, l'attribution des compétences est faite d'une façon souvent très compliquée. Lorsqu'il y a conflit entre les deux autorités, c'est le Tribunal fédéral qui est chargé de les trancher. Le pouvoir législatif fut organisé suivant le principe représentatif. Il est remarquable de noter, et cette caractéristique reparaitra bien souvent, que jamais une institution démocratique nouvelle n'a été introduite dans le cadre fédéral sans avoir fait ses preuves dans le cadre plus restreint et plus vivant du canton et de la commune, véritables laboratoires d'expérience démocratique, où l'esprit de corps est beaucoup plus développé.

Le canton demeure encore, au lendemain de 1848, un Etat souverain possédant le privilège d'une véritable présomption d'attribution de compétence. L'article 3 de la Constitution déclare: « Les cantons sont souverains

(1) « Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse unis par la présente alliance, savoir: Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden (le Haut et le Bas), Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle (ville et campagne), Schaffouse, Appenzell (les deux Rhodes), Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, forment dans leur ensemble, la Confédération suisse ». Article premier.

en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et à ce titre ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral ».

Au point de vue des événements extérieurs et de l'évolution économique, les droits délégués au pouvoir fédéral se révélaient insuffisants; c'est dans le but essentiel de les augmenter qu'a été opéré la révision de 1874 qui, par ailleurs, a conservé intacte la rédaction de l'article 3.

Quel est la nature de ces événements? Il s'agit, en premier lieu, de la constitution, autour de la Suisse, d'Etats unitaires puissants, dont la force attractive eût pu mettre en danger l'indépendance et la liberté d'une Confédération insuffisamment unifiée. Entourés par trois grandes puissances: France, Italie et Allemagne, avec lesquelles l'une ou l'autre partie de la Suisse avait toujours eu quelque affinité, les cantons, en vue d'augmenter les forces tant matérielles que morales de la Confédération, se trouvent dans l'obligation de sacrifier quelque peu de leur particularisme local, d'intensifier l'esprit fédéral, d'accroître la centralisation et les pouvoirs du Gouvernement fédéral.

Par ailleurs, les nouveaux problèmes économiques et sociaux posés par le développement du machinisme et de l'industrie, les nouvelles exigences du commerce, en particulier la très grave question des moyens de transport (chemins de fer), exigent des solutions d'ensemble qui ne peuvent être préparées et appliquées que par un gouvernement fédéral muni des pouvoirs nécessaires. Ce même développement des échanges commerciaux, postule d'autre part et nécessairement l'élaboration d'une législation uniforme pour tout le pays. De toutes les réformes nécessaires, les plus vivement désirées étaient: la défense de la Confédération et l'unité législative, et les mots: « Une Armée, un Droit » reten-

tirent bien souvent pendant la campagne en faveur de la révision. Le parti radical, maître incontesté de l'Assemblée fédérale, voulut profiter de cette atmosphère favorable pour hâter l'évolution centralisatrice de la Suisse. Il fit voter par l'Assemblée, en dehors des mesures demandées par l'opinion publique, et dont certaines dépassèrent nettement le désir du peuple, maintes mesures de centralisation administrative dont l'urgence était contestable. C'est pourquoi le premier projet de constitution révisée, fut rejeté par le peuple en 1872. Le caractère plus modéré du deuxième projet lui permit d'être accepté. Il maintenait cependant des réformes centralisatrices dans tous les domaines que nous avons envisagés : armée, législation, administration, enfin finances, puisque l'élargissement des pouvoirs fédéraux demandait l'augmentation des ressources nécessaires au Gouvernement pour faire face aux nouvelles dépenses.

Une des principales réformes apportée par la révision constitutionnelle concerne (les causes de la révision le faisaient prévoir), l'armée, dont l'amélioration était unanimement réclamée. Le Gouvernement fédéral ne possédait, en effet, en matière militaire, qu'une sorte de droit de réquisition sur les troupes cantonales, qui se différenciaient par leur nombre, leur armement et leur instruction. Cette diversité même rendait extrêmement ardue la tâche de centralisation et de commandement de l'Etat-Major fédéral. Désormais, la Confédération disposera directement de l'armée, du matériel et des places de guerre (article 19) ; elle sera chargée de l'instruction militaire (article 20), et organisera les forces du pays. L'article 24, donne aux cantons, une légère satisfaction en spécifiant qu'à moins de nécessité absolue, les corps doivent être formés des troupes d'un même canton.

Les pouvoirs du Gouvernement fédéral sont également augmentés en matière administrative; c'est ainsi que lui sont attribués: la police des forêts, de la pêche et de la chasse (articles 24 et 25), la réglementation des assurances privées, des maisons de jeux (articles 34-35), la surveillance du travail des enfants, la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer.

Ces diverses réformes entraînaient de nouvelles charges pour la Confédération, il fallait donc prévoir de nouvelles ressources; c'est ce que firent les articles 28 à 38. Déjà, la Constitution de 1848 avait attribué à l'autorité fédérale certains services (source de revenus), comme les douanes, les postes, les poudres, les poids et mesures, mais les cantons continuaient à percevoir une part du produit de ces impôts, dont la nouvelle Constitution attribua désormais la totalité à la Confédération.

Les réformes énumérées jusqu'ici ont pour caractère commun de tendre à réaliser une plus grande centralisation et une plus grande unité de l'Etat fédéral, en accroissant les pouvoirs du Gouvernement commun.

La deuxième des réformes envisagées (un Droit), se ramène également en dernière analyse à l'accroissement des pouvoirs fédéraux, puisqu'il s'agit, en fait, de l'extension du domaine législatif attribué à l'Assemblée fédérale. En effet, avec la nouvelle Constitution, entrent dans la compétence du pouvoir législatif fédéral, des questions de Droit commercial, civil ou pénal, par exemple: la capacité civile, les transactions mobilières, la propriété littéraire ou artistique, la poursuite pour dettes et faillites. C'était là une réforme extrêmement grave, car elle portait une sérieuse atteinte à la souveraineté cantonale, les cantons ayant conservé jusque-là intacts leurs pouvoirs législatifs. Bien plus, la Constitution elle-même, statue sur certains points, comme le mariage, la légitimation par mariage subséquent, la

naturalisation, le « droit d'établissement », l'abolition de la peine de mort.

Dans le même genre de réformes, le Tribunal fédéral devient permanent et voit ses attributions augmentées.

Il ne faut pas s'étonner de trouver des dispositions aussi précises et concrètes, aussi étrangères au Droit public dans un texte constitutionnel, car il ne faut pas perdre de vue que la Suisse est un Etat fédéral et que l'organisation de tout Etat fédéral nécessite un départ précis entre la souveraineté du pouvoir central et la souveraineté de chaque Etat ou canton fédéré, et par là même, entre leurs attributions.

Dans la Constitution suisse, c'est le Chapitre premier qui, sous le titre de « Dispositions générales », s'occupe des attributions respectives des cantons et de la Confédération, en y joignant quelques dispositions sur le droit des citoyens, c'est le chapitre qui a été essentiellement modifié en 1874 (1).

Le Chapitre II traite de l'organisation intérieure du Gouvernement fédéral; il est consacré aux autorités fédérales dont il détermine les fonctions.

Le Chapitre III prévoit la procédure de révision de la Constitution: il n'a subi aucune modification. Il consacre, depuis 1848, en matière constitutionnelle, la souveraineté du peuple, qui accepte ou rejette la constitution qui doit le régir. Il a usé de l'un et l'autre droit en 1872 et 1874 par la voie du referendum constitutionnel. Il faut noter que ce referendum introduit en 1802, avait joué lors de l'adoption de la Constitution du 3 mai 1802, avait ensuite disparu, pour être rétabli en 1830.

(1) Cf. *supra*, p. 4 et suivantes.

Le Chapitre II comporte une innovation extrêmement importante. Le peuple est, en effet, appelé à participer à la puissance législative.

La révision de 1874 s'est effectuée sous l'influence d'un double courant, centralisateur et démocratique; courant centralisateur qui, depuis des siècles, obscurément et patiemment a poussé certains cantons, franchement indépendants, vers l'union; courant démocratique qui, aussi loin que nous remontions dans l'histoire de la Suisse, s'est manifesté par la participation constante avec des voies différentes, du peuple au gouvernement du pays. La modalité la plus connue n'est-elle pas ces antiques « Landgsmeinde », si souvent citées, et qui ont subsisté, quoique de plus en plus rares, jusqu'à nos jours? Cette raréfaction dans les années qui s'écoulèrent entre 1848 et 1874 s'explique par un phénomène de substitution.

Une nouvelle forme de participation du peuple au gouvernement de son canton, de sa commune, apparaît avec l'institution du referendum législatif, et gagne peu à peu maints cantons.

Appelé à prendre part au vote des lois, à l'administration de son canton, de sa commune, le citoyen suisse désirera jouir des mêmes droits dans le cadre fédéral. Le développement même du sentiment fédéral trouvera un nouveau moyen d'expression dans ce désir de participer à la législation et à l'administration fédérale. N'était-il pas sage d'ailleurs pour maintenir l'équilibre menacé par l'accroissement du pouvoir central, d'accroître, d'autre part, les pouvoirs du peuple? Cette participation du peuple maintenait cet équilibre par un double jeu. Par le moyen du referendum législatif, le peuple suisse pouvait freiner les tendances centralisatrices du Gouvernement en faisant échouer ses projets, d'autre part, du fait de cette participation active à la

vie publique fédérale, le peuple suisse était appelé à prendre chaque jour une conscience plus grande de l'existence d'une communauté nationale, et chaque citoyen, de ses devoirs généraux de citoyen suisse, à côté de ses devoirs envers son canton et sa commune.

Le développement de l'esprit fédéral d'union, et des exigences qu'il comporte, ont évité bien des heurts dans l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles, portant atteinte aux anciens pouvoirs souverains des cantons.

Les modifications apportées par la Constitution de 1874 à la vie constitutionnelle fédérale, peuvent se résumer de la façon suivante: accroissement parallèle de la centralisation et des pouvoirs du peuple, participation du peuple au pouvoir constituant, participation du peuple au pouvoir législatif.

La constatation préalable de ces faits, qui se trouvent dans un rapport constant d'interdépendance réciproque, nous servira de point de départ.

Notre but, dans cet ouvrage, sera de déterminer l'usage que le peuple suisse a fait des pouvoirs qui lui étaient ainsi donnés.

Maître, désormais, de la constitution comme de la législation, a-t-il bien ou mal usé de sa souveraineté effective? Dans quel sens a-t-il poursuivi l'évolution de la constitution? Quelle orientation a-t-il donné à sa législation? A-t-il accru la centralisation des pouvoirs déjà augmentée lors de la révision de 1874? A-t-il, suivant la même méthode de contre-poids, développé le caractère démocratique des institutions? Enfin, les votations populaires en Suisse nous apportent-elles le témoignage que le caractère social, voire démagogique (diront certains), des mesures législatives, varient en fonction du caractère démocratique du gouvernement?

Ces interrogations correspondent aux trois directives

que nous avons l'intention de suivre dans cette étude des votations populaires en Suisse de 1874 à 1935.

Si nous avons choisi cette date de 1935 pour arrêter notre étude, c'est qu'elle a été marquée par un événement particulièrement important : la première demande de révision totale dont la Constitution suisse ait été l'objet depuis 1874.

Le referendum qui suivit la demande, constitua pour les promoteurs, un échec considérable, mais néanmoins, le simple fait de demander la révision totale, présente un très grand intérêt; nous essayerons ultérieurement d'en dégager la signification.

Pendant cette longue période de soixante années, la Constitution suisse n'en a pas moins fait l'objet de nombreuses révisions partielles, de même de nombreuses lois ont été soumises au peuple; c'est cette étude du referendum tant au point de vue constitutionnel qu'au point de vue légal que nous allons entreprendre. Pour cela, il nous a paru bon de diviser cette longue période en deux époques, l'une de 1874 à 1919, l'autre de 1919 à 1935, pour des raisons qui nous ont semblé déterminantes. Nous n'avons pas voulu séparer cette monographie de l'évolution constitutionnelle générale des cinquante dernières années.

Dans celle-ci, on retrouve, en effet, ces deux périodes : la première, très favorable au développement des idées démocratiques, se termine après la guerre 1914-1918 et voit se produire une véritable éclosion de constitutions nouvelles, toutes plus démocratiques les unes que les autres; la seconde, par une réaction brutale, voit se développer la doctrine de l'Etat totalitaire.

Tous les nouveaux Etats créés à la suite des traités de paix, recherchèrent les dernières nouveautés en matière constitutionnelle, en particulier l'institution du referendum dont on avait pu apprécier les résultats par

l'expérience suisse, déjà vieille d'une quarantaine d'années.

Nous assistons alors à une vaste extension du referendum en Allemagne, Autriche, Esthonie, Lettonie, Lithuanie, Tchécoslovaquie, Irlande, Grèce et à une tentative d'instauration en Italie.

Notre Première Partie sera donc consacrée à l'étude du referendum en Suisse, avant et pendant la guerre. Nous essayerons de déterminer les résultats qu'il a donnés, les tendances qu'il a manifestées; résultats et tendances qui n'ont pas été sans jouer un rôle important dans la vogue dont l'institution a joui après la guerre. Cette vogue fut d'ailleurs passagère.

Les constitutions nouvelles n'ont cessé d'être révisées dans un sens de moins en moins démocratique. Les instruments de démocratie directe, trop délicats pour des peuples inexpérimentés sont restés lettre morte, ou ont vu leur fonctionnement faussé, comme pour les referenda allemands, par exemple. Des régimes plus ou moins dictatoriaux, sont le plus souvent venus se substituer aux régimes démocratiques d'abord adoptés.

Nous étudierons alors ce qu'est devenu, en Suisse, le referendum pendant cette même période, si les résultats donnés, les tendances manifestées sont restés eux-mêmes, ou témoignent d'un changement analogue à celui des pays voisins.

Un changement paraît de prime abord plausible pour une double raison, qui constitue une nouvelle justification de notre plan.

Notons, en effet, que pendant presque toute la durée de la guerre, et à de rares exceptions près, le peuple suisse s'est tu. De même que l'Assemblée fédérale avait remis les pleins pouvoirs au Conseil fédéral par le décret

célèbre du 4 octobre 1914 (1) dont la légalité a d'ailleurs donné lieu à de vives controverses, de même les votations populaires ont été suspendues en fait pendant près de cinq ans (2). La longueur de la procédure, l'effervescence que provoque toute campagne pour un referendum, se révélaient peu compatibles avec l'atmosphère créée par la guerre en l'absence du calme et de l'union des esprits, facteurs indispensables à la rapidité des décisions.

Après cette longue abstention, quelle va être l'attitude du peuple suisse au milieu des bouleversements économiques et sociaux qui marquent l'après-guerre? Ses votes ne se ressentiront-ils pas du désaxement général des esprits, consécutif à cette période? Remarquons, d'ailleurs, dès maintenant, que l'année 1918 a été marquée par un fait important: l'adoption de la représentation proportionnelle. La représentation équitable au

(1) Art. 3. — L'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité, à l'intégrité et à la neutralité de la Suisse, à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et, en particulier, à assurer l'alimentation publique.

Art. 4. — A cet effet, il est ouvert au C. F. un crédit illimité. Autorisation lui est, en particulier donnée, de contracter les emprunts nécessaires.

(2) Le referendum et l'initiative populaire n'ont pas été suspendus en droit pendant les années de guerre. Mais l'arrêté fédéral du 3 août 1914 accordant au C. F. les pleins pouvoirs, créait une procédure exceptionnelle qui devint la procédure normale pendant toute la guerre. Les mesures législatives édictées en vertu de ces pleins pouvoirs étaient soustraites au referendum comme l'étaient, en temps de paix, les arrêtés fédéraux urgents pris par l'Assemblée fédérale. La constitutionnalité de cet arrêté (non soumis au referendum) du 4 octobre 1914, ne fut d'abord pas discutée. Ce n'est que plus d'un an après, lors de l'affaire MILLIoud, que l'on s'aperçut de son inconstitutionnalité qui semble bien établie, malgré tous les efforts en sens contraire. Voir à ce sujet: HOERNI: « De l'état de nécessité en Droit public fédéral suisse », et G. JÈZE: « L'exécutif en temps de guerre: Les pleins pouvoirs: En Suisse ». *Revue du Droit public*, 1917, p. 224 et 404.

PREMIÈRE PARTIE

Les Votations Populaires de 1874 à 1919

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LE GOUVERNEMENT DE LA SUISSE

Il paraît opportun de rappeler au début de cette étude, quelques idées générales sur le gouvernement de la Suisse, idées qui nous seront nécessaires pour comprendre le mécanisme des votations populaires. En effet, il est utile de noter que le régime constitutionnel suisse n'est ni un régime de démocratie directe pur et simple, tel que les cantons l'ont connu avec les « Landsgemeinde » et les « Dizains », ni un régime représentatif, bien que nous en trouvions quelques institutions. La Suisse se trouve placée sous un régime que l'on peut qualifier soit de semi-représentatif, soit de semi-direct puisqu'il est une combinaison de ces deux sortes de gouvernement. En effet, s'il est vrai que le gouvernement de la Suisse comporte un pouvoir délibérant confié à une Assemblée fédérale composée de deux Chambres : le Conseil national représentant le peuple et le Conseil des Etats, représentant les cantons, il n'en est pas moins vrai que cette Assemblée ne jouit pas du pouvoir exclusif et quelquefois arbitraire que possèdent d'ordinaire les Assemblées parlementaires (le régime représentatif ayant partout évolué vers cette dernière forme, le Parlementarisme, inconnue en Suisse). L'Assemblée n'est qu'une des autorités de la Confédération ; n'a qu'une fonction d'administration, de gestion. Elle ignore les

cabinets ministériels et leurs conséquences : responsabilité politique et crises ministérielles dont l'abus a conduit un peu partout à la désaffection du régime. Le pouvoir exécutif est assuré en Suisse par un seul organe : le Conseil fédéral composé de sept membres. Il choisit lui-même dans son sein son Président qui est en même temps Président de la Confédération. Le Conseil fédéral est élu par l'Assemblée fédérale pour un temps déterminé : trois ans. Pratiquement, les conseillers fédéraux sont réélus tant qu'ils le désirent. Quels que soient les votes de l'Assemblée, vote de confiance ou de défiance, à l'égard des projets qui lui sont soumis par le Conseil fédéral, celui-ci reste en fonction. En effet, en fait, tous les projets législatifs émanent du Conseil fédéral, mais il faut reconnaître que les désaccords sont rares. En réalité depuis l'origine de la vie fédérale, un parti : le parti radical, a gouverné le pays et comme il était maître à la fois du pouvoir exécutif et du pouvoir délibérant, une opposition de ces deux pouvoirs devenaient par la même, difficile. Il a établi, au contraire, une tradition de collaboration et de confiance entre eux, confiance conforme d'ailleurs, au tempérament du peuple suisse. Celui-ci se charge de désavouer lui-même ses représentants et ses conseillers fédéraux lorsqu'il n'approuve pas leur politique sur tel ou tel point, mais continue à leur faire confiance. Il réélit ses représentants aux élections suivantes. Et ceux-ci agissent de même envers les conseillers fédéraux. Nous ne croyons pas mieux faire, pour définir le gouvernement de la Suisse, que de citer le passage suivant de M. William Martin : « Notre Gouvernement a conçu ses fonctions comme celles d'un Conseil d'administration voué à la solution de problèmes techniques. La préoccupation qui le domine, c'est le bien de l'entreprise. Ce qu'une Assemblée demande à un Conseil d'administration, c'est la vigilance et

l'honnêteté, en un mot, l'efficacité. Ce sont des qualités que le Conseil fédéral a toujours possédées à un haut degré. En retour, l'Assemblée a assuré au Conseil la continuité nécessaire à la bonne gestion d'affaires techniques » (1). Il y a, en somme, accord étroit des deux pouvoirs qui travaillent en commun, dans le même esprit, à administrer le pays pour le bien de tous. La Suisse ignore également la séparation des pouvoirs. Le Conseil fédéral propose et exécute. L'Assemblée fédérale étudie, amende, corrige les projets gouvernementaux ou les suggère. Plus près de l'opinion publique, elle a pour mission de traduire les désirs et les aspirations de celle-ci. Voici comment M. Picavet définit le travail de l'Assemblée: « On y procède par postulats, c'est-à-dire motions qui, développées, discutées dans la forme ou le fond, amendées, indiquent au Conseil fédéral qui collabore à la rédaction, le sens dans lequel doit s'exercer de préférence son initiative. Aucune rigidité théorique: le Conseil fédéral n'hésite point à abandonner ses positions initiales, s'il les sent désapprouvées par l'opinion publique » (2). La soumission du Gouvernement fédéral à l'opinion publique s'explique par le fait que les Chambres, en Suisse, ne sont imbues d'aucun esprit autocratique. Le régime représentatif et son principe de base: la souveraineté nationale, n'ont eu aucune sérieuse influence sur l'esprit public suisse. Ce principe, emprunté au « Contrat social » par la Révolution française, adopté avec enthousiasme, répandu largement par elle, comme un principe de liberté, est aujourd'hui en complète défaveur. La critique en a été faite bien des

(1) William MARTIN: « L'esprit des institutions suisses et l'évolution du fédéralisme ». *Revue de Genève*, 1926, t. II, p. 637.

(2) S. PICAVET: « Une Démocratie historique: la Suisse », p. 148.

fois : il est le plus souvent générateur d'arbitraire, il permet à une Assemblée issue d'un suffrage majoritaire et de coalitions électorales, d'imposer à tout le pays, sans contrôle et impérativement, des lois voulues par une infime minorité. Ajoutons aussi qu'il n'y a pas, semble-t-il, de pays où cette fiction de la Nation — personne vivante, réelle, ayant une volonté propre — soit plus critiquable qu'en Suisse, état fédéral où l'autonomie cantonale est si puissante. Quoi qu'il en soit, le régime représentatif a été importé en Suisse par la Révolution française. Il a pour mérite d'y avoir joué un rôle d'animateur en réveillant le vieil esprit démocratique assoupi pendant le XVIII^e siècle. Il a ensuite servi de moyen technique pour adapter aux exigences modernes et à l'étendue de l'Etat fédéral, les institutions de démocratie directe originaires, qui s'appuient, elles, sur le principe plus réel, plus concret, de la souveraineté populaire. Ce principe, extrêmement ancien, a semblé à une époque toute récente, devoir recouvrer une grande faveur. Mieux que tout autre, il paraît protéger la liberté des citoyens et par conséquent, la dignité des personnes. L'application naturelle du principe de la souveraineté populaire par le régime de la démocratie directe, malgré quelques éclipses ou atténuations, n'a jamais cessé de subsister dans les cantons primitifs. Sous la forme plus moderne du referendum, il avait été introduit dans la Constitution de 1848 et de 1874. Disposant à la fois de la législation et de la constitution, le peuple suisse s'est désintéressé du jeu des institutions représentatives. Celles-ci ont, cependant, un double rôle important : d'une part, l'Assemblée collabore avec le Conseil fédéral au travail technique de préparation législative ou constitutionnelle (1); d'autre part,

(1) Le peuple s'est accordé par la suite le droit d'initiative législative : L'initiative populaire.

elle vote définitivement un certain nombre d'arrêtés et vote de même, sans que le referendum soit demandé, la plus grande partie des lois suisses. La fonction législative reste donc en grande partie entre les mains de l'Assemblée. Le peuple n'est appelé à intervenir que lorsqu'il le désire. On évite ainsi la lassitude et on l'écarte des questions trop techniques qui dépasseraient sa compétence. Il n'en reste pas moins que la démocratie directe a diminué l'importance des Conseils, puisque leur travail se trouve sous le contrôle direct du peuple. Les élections législatives ont été dépouillées, par suite, d'une grande partie de leur intérêt et le peuple y prête moins d'attention que dans d'autres pays.

Nous concluerons avec M. W. Martin encore, dans une formule saisissante: « Chez nous, la démocratie directe a rongé, peu à peu, la démocratie représentative; elle a indirectement fortifié le pouvoir exécutif » (2).

Le cadre dans lequel va se manifester le referendum sera ainsi fixé dans ses grandes lignes, à savoir: un peuple souverain non seulement en principe, mais en fait, qui se donne sans doute des représentants qu'il estime et qui ont un rôle de direction et de gouvernement très important, mais un peuple qui garde la haute main et le contrôle des institutions qu'on lui donne, des lois qu'on lui fait. Par quels moyens exerce-t-il ce contrôle? Quelles sont les institutions de démocratie directe suisses?

(1) W. MARTIN, *op. cit.*, p. 639.

SECTION I

DES INSTITUTIONS
DE DEMOCRATIE DIRECTE SUISSE
EN MATIERE
DE REVISION CONSTITUTIONNELLE

1° *Révision totale;*

2° *Révision partielle.*

Ces institutions sont de deux sortes: referendum et initiative populaire; elles coexistent, en effet, et se complètent.

C'est dans la République helvétique, république sœur, créée par la Convention, qu'apparut, pour la première fois, le referendum constitutionnel: article 32 de la Constitution du 12 avril 1798. C'est en vertu de cet article que la Constitution suivante du 25 mai 1802 fut soumise à l'approbation populaire. Sur ces consultations, où la masse énorme des abstentionnistes fut considérée comme approbative, nous n'insisterons pas. Avec la réaction aristocratique qui, après 1815, se manifesta en Europe, le referendum disparaît en Suisse jusqu'en 1830, date à laquelle les cantons se soulevèrent à l'exemple de la France et se donnèrent des constitutions de caractère plus démocratique. Désormais, tout changement constitutionnel sera soumis au peuple. Le mouvement gagne entre 1830 et 1848 tous les cantons suisses, sauf Fribourg. Le referendum constitutionnel fut introduit dans la Constitution de 1848, complété par l'initiative populaire en matière de révision totale. L'un et

l'autre passèrent dans la Constitution de 1874. Une nouvelle modification constitutionnelle en 1891 admit l'initiative populaire en matière de révision partielle. En effet, les articles 119 et 120 de la Constitution parlaient seulement de révision. L'usage s'était établi à l'occasion du referendum du 31 octobre 1880 de n'admettre l'initiative populaire prévue par l'article 120, qu'en matière de révision totale.

Nous étudierons dès maintenant d'une façon complète la procédure de révision constitutionnelle suisse en tenant compte de la modification de 1891. Il nous semble, en effet, préférable d'étudier dans son ensemble, le mécanisme de ces révisions.

Avec l'article 118, modifié par la votation du 5 juillet 1891, qui déclare que la Constitution fédérale peut être révisée en tout temps, « totalement ou partiellement », nous distinguerons donc deux modalités : Révision totale, révision partielle.

1° RÉVISION TOTALE d'abord :

Elle peut être déclanchée soit par une décision de l'Assemblée, soit par l'initiative populaire.

Article 119 : « La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale ».

Article 120 : « Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décide la révision totale de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas... la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est... soumise à la votation du peuple suisse par oui ou par non ».

Les formes statuées pour la législation fédérale, ont été fixées par une loi du 17 juin 1874. Il en résulte que la demande de révision totale peut émaner soit d'une initiative parlementaire, soit d'un message de gouvernements cantonaux (hypothèses purement théoriques),

soit d'un message du Gouvernement fédéral. Les deux Conseils sont appelés à délibérer sur la demande.

Si, en plein accord, ils décident qu'il y a lieu de réviser, l'Assemblée fédérale opère cette révision. Le peuple n'aura à intervenir que pour approuver ou rejeter la Constitution qu'on lui soumettra. C'est la procédure la plus simple.

Si les deux Conseils ne sont pas d'accord (article 120), le peuple est appelé à trancher le conflit et à décider lui-même s'il y a lieu de faire ou de ne pas faire la révision. Le peuple intervient donc dans ce cas dès la première phase de toute procédure de révision constitutionnelle, c'est-à-dire sur l'adoption même du principe de la révision. Une procédure identique est prévue par ce même article 120, qui traite parallèlement des deux modalités, dans le cas où la demande de révision émane de l'initiative populaire. « Lorsque 50.000 citoyens suisses ayant droit de vote demandent la révision totale, la question de savoir si la Constitution doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse par oui ou par non ». Donc, toute demande de révision totale par voie d'initiative populaire provoque une consultation générale du peuple par voie de referendum. On n'a pas voulu qu'une petite minorité agissante, provoque inutilement un travail aussi considérable. Depuis 1874, cette procédure n'a fonctionné qu'une seule fois tout récemment, en 1935. Dans l'hypothèse où une section de l'Assemblée s'est montrée hostile à la révision et dans celle où la révision est désirée par le peuple, à l'encontre de ses représentants, l'article 120 *in fine* prévoit prudemment le renouvellement des deux Conseils. « Si, dans l'un ou dans l'autre cas, la majorité des citoyens prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les

deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision ».

2° RÉVISION PARTIELLE:

A la suite de la modification constitutionnelle du 5 juillet 1891, la révision partielle présente comme la révision totale, deux modalités. *Article 121*: « La révision partielle peut avoir lieu soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées par la législation fédérale ».

La révision partielle peut donc être demandée et opérée par les deux Conseils selon la procédure de révision totale, fixée par la loi du 17 juin 1874. Cependant, il faut noter que si l'accord ne peut s'établir entre les deux Conseils, il n'y a pas lieu à referendum. On renonce à la modification constitutionnelle.

La demande de révision partielle peut être aussi le résultat d'une initiative populaire. Le principe en est posé par l'article 121, alinéa premier. L'alinéa 2 définit ce qu'il faut entendre par initiative populaire: « L'initiative populaire consiste en une demande présentée par 50.000 citoyens suisses ayant droit de vote et réclamant l'adoption, soit d'un nouvel article constitutionnel, soit l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur ».

L'alinéa 3 prévoit le cas où les promoteurs soulèveraient plusieurs questions d'ordre distinct, en même temps. « Si par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou introduites dans la Constitution fédérale, chacune d'elles doit faire l'objet d'une demande, d'initiative distincte ».

Enfin, les alinéas suivants traitent des diverses modalités que peut revêtir l'initiative: « La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition

conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces ».

Premier cas. — Alinéa 5: La demande est conçue en termes généraux: initiative non formulée.

Si l'Assemblée fédérale approuve l'initiative, elle élabore le projet dans le sens indiqué par ses promoteurs et celui-ci est soumis au peuple suivant la procédure ordinaire du referendum.

Si l'Assemblée fédérale n'approuve pas l'initiative, le Conseil fédéral doit soumettre au peuple la question préalable de savoir si tels ou tels articles constitutionnels doivent être révisés, à supposer que la votation soit favorable à la révision. L'Assemblée en fonction est chargée de rédiger le projet qui, à son tour, sera soumis au peuple.

Deuxième cas. — La demande est formulée en termes précis: initiative formulée. L'Assemblée fédérale doit d'abord, dans un délai d'un an, faire connaître si elle approuve ou désapprouve le projet. Si elle approuve, ou si l'une de ses sections seulement l'approuve, c'est-à-dire s'il y a désaccord entre les deux Conseils, le projet doit être soumis au peuple.

Si elle le désapprouve elle a le choix entre deux attitudes: ou proposer au peuple le rejet pur et simple, ou élaborer elle-même un contre-projet qui sera soumis au peuple à la même votation.

En résumé, sauf dans l'hypothèse d'une révision partielle par la voie de l'initiative formulée, c'est l'Assemblée fédérale qui s'occupe de rédiger soit en totalité, soit en partie, le nouveau texte constitutionnel.

Enfin, l'article 123 pose le principe maintes fois rencontré, à savoir que le peuple se prononce lui-même définitivement sur la Constitution nouvelle ou modifiée.

« La Constitution fédérale (ou la partie révisée de la Constitution) entre en vigueur lorsqu'elle a été accep-

tée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats.

» Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi canton est compté pour une demi voix.

» Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'Etat. »

Il faut donc que la nouvelle constitution ou la modification constitutionnelle soit acceptée par une double majorité : majorité des citoyens, majorité des cantons. Majorité des cantons afin qu'une réforme voulue par cinq ou six cantons très peuplés ne passe pas, malgré l'opposition de seize ou dix-sept petits cantons ; majorité des citoyens afin que, d'autre part, ce ne soient pas les petits cantons qui fassent arbitrairement les lois dans la Confédération et afin que le peuple prenne conscience de son unité et de ses intérêts communs.

Le referendum constitutionnel, ainsi d'ailleurs que l'initiative populaire revêtent en Suisse certains caractères que nous allons maintenant essayer de dégager.

Il existe diverses variétés de referendum : 1° Referendum consultatif (1), simple consultation populaire, avant le vote du texte législatif par les Assemblées représentatives ; 2° Referendum de veto : la loi est votée mais le peuple peut s'opposer à sa mise en application. Enfin, 3°, referendum de ratification. Le texte législatif n'est parfait, valable et n'acquiert force de loi, qu'une fois sanctionné par le peuple. C'est très nettement un referendum de ce genre dont jouit le peuple suisse en matière constitutionnelle. Il n'y a eu aucune controverse à ce sujet. L'Assemblée participe d'ailleurs au pouvoir constituant puisque de larges prérogatives d'initiative et de rédaction lui sont reconnues. Mais

(1) Cette modalité existe en Suède et Finlande,

c'est le peuple qui a le contrôle suprême du texte constitutionnel et prononce l'acceptation ou le rejet.

Un second caractère essentiel du referendum constitutionnel en suisse, est son caractère obligatoire. On a pensé qu'il s'agissait de questions trop graves, intéressantes trop directement la souveraineté du peuple pour ne l'appeler à donner son avis qu'aléatoirement en faisant dépendre le fonctionnement du referendum du bon plaisir de l'Assemblée, du Gouvernement ou de l'esprit d'initiative des citoyens. Le referendum facultatif apparaît insuffisant en matière constitutionnelle pour garantir les droits du peuple.

Les formes que revêt le referendum sont également d'une importance extrême. Comme les modes de scrutin en matière d'élections législatives, elles peuvent modifier du tout au tout les résultats des votations.

D'une façon générale, on a cherché, en Suisse, à faciliter le referendum et l'initiative.

Pour le referendum (1), aucun minimum de votants n'est exigé (2). En fait, cette participation aux votations a été extrêmement variable, elle varie de moins de 40 % à plus de 70 %.

Le vote du peuple est considéré comme affirmatif dès que la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation s'est prononcée en faveur du projet. On n'exige donc ni la majorité des électeurs, ni un minimum de participation au scrutin, système qui, en fait, détrui-

(1) Il s'agit ici du referendum proprement dit, nous n'avons pas à nous occuper de la demande de referendum puisque celui-ci est obligatoire.

(2) En Allemagne, on exige un nombre de votants égal à la majorité des électeurs.

rait la liberté et le secret de vote puisqu'il suffirait de s'abstenir pour voter négativement (1).

Le referendum a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale. Article 119. Ces formes sont fixées par la loi fédérale du 17 juin 1874, concernant les votations populaires, sur les lois et arrêtés fédéraux. Les alinéas 1 à 8 de cette loi sont consacrés à la demande de referendum et intéressent le referendum législatif (referendum facultatif comme nous le verrons). Les alinéas suivants s'appliquent à toutes les consultations populaires référendaires. Elles doivent avoir lieu le même jour dans toute l'étendue de la Confédération (alinéa 9). L'alinéa 10 accorde le droit de vote à « tout Suisse âgé de 20 ans révolus et non exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile ». Tout électeur ne peut voter que dans la commune où il est domicilié. Son nom se trouve inscrit d'office sur les registres électoraux, registres publics. Certains cantons ont rendu obligatoire l'exercice du droit de vote, ce qui augmente leur influence, mais le plus souvent, ce droit est considéré comme un simple devoir (2). Le procès-verbal de la votation doit être dressé dans chaque commune et doit contenir quatre sortes d'indications: nombre d'électeurs ayant droit de vote, nombre d'électeurs ayant pris part au vote, nombre d'acceptants, nombre de rejetants (alinéa 12). Les procès-verbaux doivent être remis au Conseil fédéral par les gouvernements cantonaux dans un délai de dix jours. Ces derniers doivent tenir les bulletins de vote à

(1) En Allemagne, pour le referendum constitutionnel, on exige la majorité absolue des électeurs.

(2) Depuis 1874, la population suisse et son corps électoral ont sensiblement augmenté. Le corps électoral est passé de 636.996 en 1879, à 845.175 à la veille de la guerre et à 1.194.941 en 1935.

la disposition du Conseil fédéral aux fins de vérification (alinéa 13). Le Conseil fédéral doit publier le résultat de la votation et faire un rapport à son sujet à l'Assemblée fédérale (alinéa 16).

Comme pour le referendum, les formes de l'initiative populaire, tendent à faciliter l'exercice du Droit. L'article 122 annonçait qu'une loi fédérale déterminerait les modalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la Constitution fédérale.

Cette loi est celle du 27 janvier 1892.

Les promoteurs du mouvements doivent se procurer eux-mêmes les signatures. Aucune garantie ne leur est demandée (1). La demande d'initiative est semblable à la demande de referendum en matière de Lois et Arrêtés.

Elle doit être adressée par écrit au Conseil fédéral et indiquer avec précision l'objet de la demande.

Le citoyen qui fait ou appuie la demande, doit la signer personnellement. Celui qui met sous une demande de ce genre, une autre signature que la sienne est passible des dispositions des lois pénales.

Chaque liste doit indiquer le nom de la commune et du canton où les signatures ont été recueillies (article 3). Le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale (article 4). La liste, pour être valable, doit contenir le texte de la demande de révision.

C'est le Conseil fédéral qui est chargé de déterminer le nombre de signatures valables conformément aux exigences de la loi. Il en publie le résultat dans la « Feuille fédérale ».

Pour l'organisation des votations, la loi se réfère aux

(1) En Esthonie, un cautionnement est exigé.

dispositions de la loi de 1874 concernant les votes fédéraux.

Les garanties prises en faveur de la sincérité des listes sont peut-être insuffisantes; mais, il faut penser aussi que des exigences trop grandes pourraient être un obstacle à bien des initiatives, empêcher celles-ci de jouer le rôle qu'on attendait d'elles en permettant aux désirs du peuple, lorsqu'ils acquièrent une certaine force, de s'exprimer. La nécessité de grouper 50.000 signatures autour du projet est la garantie certaine de l'intérêt qui s'y attache (1). Etant donné l'accroissement du corps électoral, ce nombre présente, en 1935, un pourcentage du corps électoral inférieur à celui de 1874 et 1891 et par là, facilite encore l'initiative populaire.

Dans le même but, la Constitution suisse a admis très largement en matière constitutionnelle, l'initiative populaire, en adoptant à la fois l'initiative non formulée et formulée; l'une permettant à une vive aspiration populaire, incertaine dans ses moyens techniques, de se faire connaître, et présentant l'inconvénient de faire rédiger le texte par un Conseil souvent hostile (ce qui explique sans doute son insuccès, le peuple pouvant cependant refuser cette rédaction lors du referendum proprement dit), l'autre permettant aux promoteurs, par crainte de voir déformer leur proposition, de la rédiger eux-mêmes avec plus ou moins de compétence. Cet inconvénient se trouve combattu par la possibilité laissée au Parlement de présenter un contre-projet s'il le juge opportun. Somme toute, la délibération de l'Assemblée n'a qu'un caractère consultatif et ne joue qu'un rôle effacé puisque, l'initiative arrive toujours jusqu'au peuple qui se prononce en dernier ressort.

(1) En Lettonie, on a fixé ce nombre à une fraction du corps électoral, 11/10°.

La Constitution suisse n'ayant pas adopté l'initiative populaire en matière législative, il en résulte que surtout par cette modalité de l'initiative formulée, sous le masque constitutionnel, des questions de caractère nettement législatifs ont été soumises au peuple. Une sorte de législation populaire aurait pu tenter de s'ébaucher par ce biais. Nous verrons par la suite, quel accueil lui a fait le peuple suisse.

Referendum et initiative formulée sont parmi les institutions que nous venons de voir, celles qui ont le plus souvent jouées; elles ont aidé, dans un sens, à la collaboration des Assemblées, du Gouvernement et du peuple, cela grâce d'une part à la sagesse et à la modération naturelle du peuple suisse, grâce d'autre part à ses conseillers fédéraux et à ses représentants. Ces deux derniers possédant une plus grande connaissance des problèmes économiques, politiques et de leurs solutions possibles, n'ont pas hésité à éclairer et renseigner le peuple lorsque cela était nécessaire, considérant cela comme un devoir de leur charge. La Suisse nous offre ainsi le spectacle de membres du Gouvernement participant aux campagnes référendaires, prenant parti, pouvant être battus, l'étant pleinement quelquefois sans que leur prestige et leur autorité eût d'ailleurs à en souffrir. C'est là un des aspects les plus étranges de la politique suisse pour les habitués du régime parlementaire.

SECTION II

REFERENDUM LEGISLATIF

- 1° *Fonctionnement du referendum législatif;*
- 2° *Des arrêtés fédéraux urgents;*
- 3° *Nature du referendum facultatif.*

1° FONCTIONNEMENT DU REFERENDUM LÉGISLATIF

Le referendum législatif est d'origine plus récente que le referendum constitutionnel. C'est seulement à partir de 1848 que cette application nouvelle de la souveraineté populaire pénètre dans les nouvelles constitutions cantonales et s'étend peu à peu à la grande majorité des cantons. Ainsi, Bâle-campagne l'adopte en 1863. Lors de la révision de la Constitution fédérale en 1874, celle-ci adoptera suivant un processus courant, en Suisse l'expérience démocratique cantonale en introduisant dans la Confédération le referendum législatif. Cette très importante innovation consacrait, en Suisse, l'établissement d'un régime semi-direct qui n'a cessé de progresser depuis 1874. En effet, l'introduction du referendum législatif attribue désormais au peuple, la place la plus haute dans la Confédération. Non seulement il exerce effectivement son rôle de souverain en matière constitutionnelle, mais encore il exercera ce même rôle en matière législative. Il concourt directement à la formation de la loi.

Le principe du referendum législatif est affirmé par l'article 19, alinéa 2: « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30.000 citoyens ou par 8 cantons. Il en est de

même de ceux des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence » (1).

Le premier caractère essentiel du referendum législatif est donc d'être un referendum facultatif. Nous verrons par la suite que ce caractère a suscité de graves controverses, controverses que le referendum constitutionnel n'a pas connues. Article 90: « La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires ». Cette détermination a été l'objet de la loi du 17 juin 1874, celle-là même qui a légiféré sur le referendum constitutionnel. Les votations populaires se déroulent selon la même procédure dans l'un et l'autre cas; nous n'y reviendrons pas et examinerons seulement les conditions de la demande de referendum, qui sont propres au referendum législatif. Elles ressemblent d'ailleurs beaucoup à celles de l'initiative. Le délai pour réunir les 30.000 signatures est de 90 jours à dater de la publication de la loi ou de l'arrêté dans la « Feuille fédérale » (alinéa 4). La demande doit être adressée au Conseil fédéral. Chaque citoyen doit signer personnellement et le droit de vote des signataires être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques (alinéa 5) [2]. La demande de referendum provenant d'un canton doit être formulée par le Conseil législatif de ce canton (Grand Conseil, Conseil cantonal, Landrath) [alinéa 6]. En fait, il n'y a aucun exemple que les cantons aient usé de ce droit.

(1) L'art. 89 a reçu, le 30 janvier 1921, l'adjonction suivante: « Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans, sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est fait par 30.000 citoyens ou par 8 cantons ». Cf. *infra*, deuxième partie, p. 166.

(2) En Allemagne, la collecte des signatures avait un caractère public et officiel.

S'il n'y a pas de demande ou si les 30.000 signatures ne sont pas réunies, la loi ou l'arrêté sont publiés au « Recueil officiel des Lois » de la Confédération. Le nombre des signatures doit être publié dans la « Feuille fédérale » par cantons et communes (alinéa 7). Si, au contraire, les 30.000 signatures sont réunies, le Conseil fédéral doit organiser la votation populaire (alin. 8) [1]. « La loi ou l'arrêté doit être considéré comme adopté lorsqu'il a été accepté par la majorité des citoyens suisses ayant pris part au vote » (alinéa 14). A la différence du referendum constitutionnel, on ne tient donc pas compte du vote des cantons. Il s'agit, en effet, pour le peuple suisse, de manifester son opinion sur des questions qui sont déjà attribuées par la Constitution à la Confédération. Elles ne peuvent donc porter atteinte aux attributions cantonales, point critique, au contraire, de toute modification constitutionnelle. En outre, les cantons pourraient, si besoin en était, se défendre en provoquant un referendum. En pratique, le referendum est demandé le plus souvent par les partis d'opposition qui n'ont pu empêcher le vote de la loi, à condition qu'ils se sentent soutenus par l'opinion publique. Il est demandé également contre telle ou telle loi de caractère économique, par certaines sociétés, par certains groupements économiques qui s'estiment lésés par la loi: on nomme un Comité qui fait imprimer les feuilles destinées à la réception des signatures et entreprend la campagne d'opinions.

Lorsque l'Assemblée, estimant indispensable le vote d'une loi, craint les réactions de l'opinion publique, elle peut tenter d'en éviter les effets par divers procédés.

Les dispositions de la loi sont établies de manière à

(1) Voir *sup.*, p. 41.

pouvoir espérer qu'en cas de votation, les unes feront passer les autres. C'est ce qui a eu lieu pour la loi du 23 mai 1875 sur l'Etat civil.

Le second procédé est basé sur la ténacité de l'Assemblée d'une part, sur la lassitude populaire d'autre part; il consiste malgré le rejet à présenter à une ou plusieurs reprises, la loi, au peuple. Le vote de la taxe d'exemption militaire en a été l'exemple le plus frappant (1).

Enfin, en troisième lieu, on utilise tout simplement la clause d'urgence. Les arrêtés urgents sont soustraits au referendum (article 8, § 2). C'est ce qui a été fait en 1912 pour la création d'un Bureau fédéral des Assurances sociales et en 1916, pour la création d'un tribunal fédéral des assurances. On a dit que le peuple, en votant la loi sur les Assurances, avait, par là même, donné à l'Assemblée les pouvoirs nécessaires pour créer un tribunal spécial. Mais d'une manière générale, il faut reconnaître à l'honneur de l'Assemblée fédérale, qu'elle n'a usé que très modérément de ce procédé. Elle manifeste la même répugnance pour le procédé qui consisterait à déclarer que l'arrêté n'a pas de portée générale alors qu'il n'en est rien. Elle a refusé de suivre le Conseil fédéral dans cette voie en 1890 pour un arrêté portant amnistie des émeutiers du Tessin.

2° DES ARRÊTÉS FÉDÉRAUX URGENTS

Tant la portée générale que l'urgence des arrêtés, posent de graves problèmes qui intéressent fondamentalement le referendum législatif. En effet, si l'article 89 admet le referendum facultatif d'une manière illimitée quant aux lois, il exige, des arrêtés qu'il soumet au même régime, deux caractères: qu'ils aient une portée

(1) 9 juillet 1876, 20 octobre 1877.

générale et n'aient pas un caractère d'urgence. Cette exigence soulève deux sortes de questions : l'article 89 reconnaissant deux formes législatives, comment déterminer leur domaine réciproque ? N'y a-t-il pas un critérium permettant d'apprécier si les arrêtés peuvent ou non être accompagnés de la clause d'urgence ?

Bornons-nous à rappeler que l'article 89 de la Constitution et les articles 14 et 15 de la loi du 17 juin 1874, impliquent une véritable participation du peuple au pouvoir législatif (1). Il faut reconnaître que toute consultation populaire est nécessairement fort longue et que, par suite, ce mécanisme peut être nuisible lorsque les questions à résoudre demandent une solution rapide ou immédiate. C'est à cette éventualité que l'Assemblée fédérale de 1874 a voulu permettre de faire face. En effet, si l'article 89 soumet complètement la loi au referendum, il n'en est pas de même des arrêtés. Ceux-ci, munis de la déclaration d'urgence sont soustraits au referendum et par ce moyen toutes mesures utiles peuvent être rapidement prises. Le législateur avait évidemment voulu que les mesures législatives importantes n'échappent pas au contrôle populaire. C'est pourquoi les lois et les arrêtés eux-mêmes sont toujours, en principe, susceptibles de referendum. L'article 2 de la loi du 17 mars 1874 dit expressément que « la décision constatant qu'un arrêté fédéral n'a pas de portée générale ou revêt un caractère d'urgence, est du ressort de l'Assemblée fédérale. Elle doit être chaque fois formellement annexée à l'arrêté lui-même ». La nécessité d'une décision et d'une clause expresse dans chaque cas, indique bien qu'il n'y a là que des exceptions à un principe général. Il faut noter cependant que l'usage s'est établi

(1) Cette question a été vivement discutée. Cf. *infra.*, p. 53.

d'écarter toute consultation populaire de certains arrêtés, sans même les munir des clauses précitées: ainsi les arrêtés concernant le budget, les comptes et gestions de la Confédération.

La lecture de cet article conduit à une autre observation: Le législateur a confié à l'Assemblée fédérale, le pouvoir de décider de la portée générale ou de l'urgence d'un arrêté sans qu'au premier abord aucune limite ait été apportée à cette faculté. Cela revient, semble-t-il, à confier à cette Assemblée la possibilité de soustraire automatiquement à la sanction populaire, telle ou telle mesure. Cette possibilité peut être excellente dans le cas d'urgence réelle et de nécessité grave, mais ne risque-t-elle pas d'entraîner des abus? En effet, s'il est vrai que le législateur constituant a fait preuve de sagesse et de prudence en instituant cette procédure rapide des arrêtés urgents en prévision des périodes critiques, il n'en est pas moins vrai qu'en remettant entièrement la question de l'appréciation de l'urgence à l'Assemblée fédérale, il faisait preuve d'une réelle et grande confiance dans l'esprit démocratique de l'Assemblée. Cette solution avait l'avantage de prévenir toutes difficultés et de ne laisser place à aucune controverse, mais avait l'inconvénient de supprimer tout contrôle. La loi constitutionnelle, en ne prévoyant une telle clause que pour les arrêtés à l'exclusion des lois, ne voulait-elle pas, par là, apporter une limite au pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée?

Il convient d'écarter d'abord l'hypothèse d'un contrôle possible du Tribunal fédéral. L'article 113, § 3, est formel: « Le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale ».

Il y a donc lieu de chercher s'il n'y a pas un moyen intrinsèque de distinguer la loi de l'arrêté et par là

d'obliger l'Assemblée à ne pas user de l'arrêté au détriment de la loi. Cette façon de procéder serait, en effet, doublement grave: elle soustrairait certaines dispositions législatives au referendum à l'éventualité duquel, normalement, elles auraient dû être soumises; elle faciliterait d'autre part l'abrogation de certaines mesures. En effet, s'il y a eu « loi », une nouvelle loi pourra abroger l'ancienne, le peuple pourra être appelé à donner son consentement, s'il le désire; s'il y a eu « arrêté » même voté par le peuple, un nouvel arrêté, muni de la clause d'urgence, par suite insusceptible de referendum, pourrait l'abroger.

La définition juridique de la loi va-t-elle apporter quelque précision? Pas davantage. La loi est une règle qui statue par voie de disposition générale et d'une manière impérative. L'arrêté statuerait plutôt par voie de dispositions particulières. Or, cette application serait en contradiction avec le texte constitutionnel qui parle d'arrêté ayant une portée générale.

Un critérium, se basant sur l'importance ou sur la gravité de la mesure, ne peut être plus satisfaisant. En effet, comment apprécier une telle gradation? Un pareil critérium dépendant entièrement de l'Assemblée.

Faudra-t-il voir dans la loi, la forme des mesures législatives et dans l'arrêté, celle des mesures administratives, l'Assemblée fédérale jouissant d'une double compétence législative et administrative? Il ne le semble pas, car dans cette hypothèse, comment, dans des questions de nature souvent douteuses, distinguer les deux domaines, alors que l'autorité compétente est la même?

On s'est demandé également si les arrêtés fédéraux urgents prévus par l'article 89, § 2, ne seraient pas une application de l'article 85, § 6. Cet article donne à l'Assemblée, des pouvoirs plus étendus en temps de crise. Mais l'article 89 ne se référant nullement à l'article 85,

rien ne permet d'inférer qu'il y a une relation quelconque entre les deux dispositions. Et l'on ne peut en déduire une interprétation restrictive de l'article 89, § 2, qui aurait réservé les arrêtés fédéraux urgents à certaines périodes troublées: guerre, par exemple (1).

Après avoir envisagé toutes ces solutions, il semble que les juristes aient dû se résigner à s'en remettre pour cette distinction, à l'arbitraire de l'Assemblée, avec pour seule limite, l'esprit de la Constitution qui est favorable à la loi et défend tout abus. « Le vœu de la Constitution est certainement que toutes les règles de Droit soient insérés dans les textes dénommés lois », dit M. Georges Werner (2).

La pratique elle-même est très incertaine. Aucun critérium ne peut avoir une valeur effective puisque, quel qu'il soit, son application dépendra toujours de l'Assemblée fédérale, aucun contrôle constitutionnel des lois ne pouvant fonctionner en Suisse. Un tel critérium serait forcément de peu d'efficacité. Nous concluerons donc avec le message du Conseil fédéral qui accompagnait la loi du 17 juin 1874, sur les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, qu'il appartient à l'Assemblée fédérale elle-même de choisir la forme de loi ou la forme d'arrêté, suivant les dispositions contenues dans le texte. En fait, l'Assemblée s'est acquittée de cette mission dans un véritable esprit démocratique de collaboration avec le peuple, qu'elle n'a nullement cherché à éloigner de son œuvre législative.

(1) Au sujet de ces questions d'interprétation des articles constitutionnels consacrés à la législation en temps de crise et en particulier au sujet des solutions adoptées pendant la guerre de 1914, voir HERNI, *op. cit.*

(2) Georges WERNER: « Le Referendum en Suisse », *Revue des Vivants*, octobre 1934, p. 1510.

3° NATURE DU REFERENDUM FACULTATIF

Cette possibilité laissée à l'Assemblée fédérale d'éviter le referendum ajoutée au caractère facultatif de celui-ci, ont conduit certains juristes à minimiser son importance. De vives divergences se sont fait jour sur la nature juridique de cette institution, les uns lui reconnaissant les mêmes caractères qu'au referendum constitutionnel obligatoire, les autres voulant y voir un simple referendum de veto. Cette discussion ayant déjà fait l'objet d'une étude approfondie (3), nous nous bornerons à en rappeler les points essentiels.

Parmi les auteurs suisses contemporains, une place prépondérante doit être réservée, semble-t-il, à la théorie de M. Guhl. Pour M. Guhl, le referendum facultatif n'est qu'une sorte de mode de recours offert aux adversaires de la loi, analogue à celui qui permet au point de vue juridictionnel, de faire appel. Ce serait donc une simple voie de recours. Pas plus que le Tribunal supérieur n'a participé à la formation du premier jugement qui lui est déféré, le peuple ne participe à la formation de la loi. Celle-ci a une existence propre dès le vote des Chambres, entre en application en vertu de cette existence propre et du pouvoir de l'Assemblée, tout comme le jugement initial est mis en exécution en vertu du pouvoir du premier juge ordonnateur s'il n'est pas frappé d'appel. Cette théorie, aussi intéressante soit-elle, se heurte à de graves objections. Il faut remarquer qu'en

(1) Voir CARRÉ DE MALBERG: « Contribution à la théorie de l'Etat », Paris, Tenin, 1920, t. 1, p. 348, note 25, p. 402, note 15, et spécialement, la thèse de M. BATTELLI: « Les institutions de démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne ». La thèse personnelle de M. BATTELLI est la suivante: le referendum serait un acte complexe égal, c'est-à-dire un acte à la formation duquel assemblée et peuple ont également concouru sans qu'il puisse être attribué à l'un d'eux.

poussant à fond cette comparaison, on pourrait être conduit à affirmer le contraire de ce que son auteur lui fait dire. En effet, les seconds juges participant à la même puissance judiciaire que les premiers, le vote du peuple devrait participer de la puissance législative au même titre que le vote de l'Assemblée. D'ailleurs, la théorie n'est pas viable. En effet, dans l'hypothèse du referendum, une partie du peuple en appelle au peuple lui-même. Le plaideur, lui, en appelle à une autorité autre que lui-même. Enfin, un Tribunal d'appel jouit d'un pouvoir de réformation à l'égard du jugement qui lui est soumis, pouvoir qui n'existe pas en matière référendaire.

Comme M. Guhl, un certain nombre d'auteurs, parmi lesquels il faut citer MM. Burekhard, Schollenberg, quoique développant une théorie moins personnelle, estiment que le peuple ne participe aucunement à la puissance législative. Pour eux, les lois, dès qu'elles ont été votées par les deux Conseils sont parfaites. L'approbation populaire n'y ajoute rien. Le pouvoir législatif est entre les mains de l'Assemblée fédérale. Le peuple a seulement le pouvoir de s'opposer à telle ou telle loi et le referendum législatif est un simple referendum de veto. Si le peuple n'use pas de son droit de referendum, la loi étant parfaite, entre en application purement et simplement. Quel est, dans une telle explication, la valeur d'un referendum qui se termine par une approbation de la loi? Le peuple renonce par elle, dit-on, à son pouvoir de veto. Singulier pouvoir de veto auquel il faut renoncer!... Les partisans de cette théorie invoquent les débats qui ont accompagné l'élaboration de la Constitution de 1874. Les partisans du referendum obligatoire ont, en effet, souvent qualifié le referendum facultatif de referendum de veto. Mais cette appellation tendait seulement à exalter ce referendum obliga-

toire qui permettrait, soulignait-on, d'associer toujours et sans intermédiaires, le peuple à l'œuvre législative. Avec le referendum facultatif, le peuple ne serait appelé à sanctionner la loi qu'occasionnellement, lorsque celle-ci soulèverait un certain mécontentement. Le referendum ne serait donc appelé à fonctionner qu'en vue d'une opposition et ferait figure de veto. Lorsque le peuple approuve la loi il n'a pas besoin de demander le referendum. Il n'a qu'à laisser celle-ci entrer en application. La loi, dans la plupart des cas, sera appliquée sans avoir reçu explicitement une sanction populaire. Cette conséquence est défavorable au principe de la souveraineté populaire, disent les partisans du referendum législatif obligatoire, qui n'avaient d'autre but que de faire adopter le referendum obligatoire.

Cette idée, reprise aujourd'hui, avec force, par une partie de la Doctrine suisse, paraît erronée. Il y a une véritable différence de nature entre le referendum facultatif et le veto (1). Le veto certes, permet au peuple de s'opposer à telle ou telle loi, mais le referendum facultatif, lui, implique tout comme le referendum obligatoire, une véritable participation du peuple au pouvoir législatif. Cette opinion est la seule qui soit conforme à l'esprit de la Constitution et au texte constitutionnel lui-même. Il est certain que la Constitution de 1874 a marqué une extension nouvelle extrêmement importante du principe de la souveraineté populaire, extension qui s'est caractérisée essentiellement par l'octroi au peuple du pouvoir le plus haut de décision en matière législative. Le fait même de discuter des avantages respec-

(1) DUGUIT: « Traité de Droit constitutionnel », Paris, De Boccard, 3^e édit., t. II, p. 619.

tifs du referendum obligatoire et du referendum facultatif le prouve. Il ne s'agissait pas de minimiser l'importance du nouveau droit acquis par le peuple, mais de rechercher pratiquement quelle en était la meilleure modalité; et c'est pour des raisons pratiques que le referendum facultatif a été adopté. Des votations trop fréquentes peuvent devenir une véritable gêne pour le peuple et le lasser. Or, déjà, le referendum est obligatoire en matière constitutionnelle. N'est-ce pas suffisant? Il est indispensable que le peuple puisse se donner les textes constitutionnels de son choix, mais il ne paraît pas nécessaire qu'il ait à approuver expressément toute sa législation. Le referendum facultatif se présente comme une garantie suffisante du principe de la souveraineté populaire puisqu'aucune loi ne peut être imposée au peuple, contrairement à sa volonté.

L'affirmation de la suprématie du pouvoir législatif du peuple n'est pas seulement conforme à l'esprit de la révision de 1874, mais encore s'est traduite dans un texte particulièrement explicite.

Article 89: « Les lois fédérales sont soumises à « l'adoption ou au rejet » du peuple. Il en est de même des arrêtés... » Ces deux termes ne sont pas moins formels que ceux de l'article 123, à l'égard du referendum constitutionnel. L'adoption par le peuple est nécessaire à la formation de la loi. Cette adoption ne peut se réduire à une simple possibilité d'opposition à la mise en exécution de la loi. Si tel était le sens de l'article, rien n'empêcherait les Conseils de revoter la même disposition sous la forme d'un arrêté urgent soustrait au referendum. Un tel procédé, serait non seulement contraire à l'esprit des institutions suisses, mais n'a même jamais été employé. Si certaines lois ont été repoussées par le peuple, l'Assemblée fédérale n'a pas manqué de les lui soumettre de nouveau, après avoir, dans un nouveau

travail législatif tenu compte des raisons du premier rejet. En cas de veto, la loi garde sa pleine validité, et à supposer que celui-ci soit levé ou soit temporaire, la loi doit rentrer en application. Dans l'hypothèse de referendum facultatif, la loi votée par l'Assemblée n'a aucune valeur, n'existe plus (article 15 de la loi du 17 juin 1874).

Lorsque le referendum n'est pas demandé, cette absence de manifestation s'interprète comme une adoption tacite de la loi par le peuple. Pour l'esprit pratique du Suisse, il ne paraît pas nécessaire de jouer le sort d'une loi satisfaisante, dans les surprises d'une votation et d'engager des dépenses superflues pour approuver une loi qui entrerait en application sans cela. Il n'en reste pas moins que l'adoption expresse ou tacite de la loi par le peuple est une condition d'existence de la loi ou de l'arrêté, sauf pour ce dernier, les exceptions déjà envisagées. Nous concluerons donc que le referendum législatif facultatif n'est pas d'une nature différente de celle du referendum constitutionnel obligatoire. Tous deux sont une manifestation de la souveraineté du peuple qu'ils rendent effective en faisant du gouvernement de la Suisse, un régime de démocratie semi-directe.

Bien que cette différence ait déjà été mentionnée, il convient de noter à nouveau en terminant ce chapitre, que l'initiative populaire législative n'existe pas dans le cadre fédéral (1), mais que sous le couvert de l'initiative populaire constitutionnelle, bien des dispositions

(1) Par contre, l'initiative populaire législative fonctionne depuis longtemps dans les cantons: depuis 1845 dans le canton de Vaud. Elle a été adoptée ensuite par un nombre assez considérable de cantons: Argovie, Soleure, Thurgovie, Zurich, Bâle-ville, les Grisons, Genève, Berne.

législatives sont entrées dans la Constitution. Une telle confusion est évidemment peu désirable mais s'ensuit-il qu'il soit souhaitable d'envisager l'extension de l'initiative? Il ne le semble pas. Le 21 décembre 1893, une tentative de M. Brummer, au Conseil national, en faveur de l'initiative législative a été repoussée. En 1907, un projet d'arrêté étendant au domaine législatif l'initiative populaire fut soumis aux Chambres par le Conseil fédéral. Le Conseil national répondit simplement en engageant le Conseil fédéral à remettre le projet à l'étude. Le projet ne pouvait donc être considéré comme très en faveur devant l'Assemblée. Il ne le fut pas davantage devant l'opinion publique, l'idée n'ayant soulevé aucune demande d'initiative.

CHAPITRE PREMIER

VOTATIONS POPULAIRES

EN MATIERE

DE REVISION CONSTITUTIONNELLE

Pendant la période 1874-1919, la Constitution suisse de 1874 a seulement fait l'objet de révisions partielles, mais celles-ci sont assez nombreuses. C'est ainsi que de 1874 à 1914, la Constitution a été soumise à trente-quatre demandes de révision dont onze à la suite d'initiatives populaires (à dater de 1891). Sur ces onze cas, une seule fois l'Assemblée a présenté un contre-projet, accepté, d'ailleurs, à l'encontre du projet des *initiants*. De ces projets, dix-neuf ont été adoptés, treize ont été rejetés dont sept émanant de l'initiative populaire. Ces simples chiffres sont indicatifs déjà de la méfiance du peuple à l'égard des projets qui n'émanent pas de ses représentants.

Il faut signaler l'augmentation sensible des votations. En effet, pendant toute la durée de la Constitution de 1848 (mis à part le rejet de la révision totale de 1872), il n'y eut que neuf votations. Une seule réforme fut adoptée: l'égalité des Juifs et des citoyens naturalisés. Les huit autres furent repoussées, dont une par les cantons seulement. Il semble que cette augmentation soit dûe en majeure partie à l'exercice de l'initiative

populaire. En effet, si on écarte les projets qu'elle a inspirés, il ne semble pas que les consultations aient été, toute proportion gardée, sensiblement plus nombreuses.

Pendant la période de guerre (1), l'Assemblée ayant délégué les pleins pouvoirs au Conseil fédéral, celui-ci a gouverné seul la Suisse, pendant près de cinq ans (non sans arbitraire). Le Conseil fédéral se contentait chaque année de présenter un rapport sur son activité à l'Assemblée fédérale. Ce contrôle postérieur était insuffisant. Les travaux de l'Assemblée se trouvaient largement suspendus par le jeu des pleins pouvoirs; il en fut de même des votations populaires. Cependant, il n'était pas possible d'écarter complètement le peuple de la vie politique. C'est ainsi qu'eurent lieu: le referendum du 25 octobre 1914 sur la Cour administrative, le vote de l'Assemblée étant déjà acquis, et la votation populaire obligatoire le referendum du 13 octobre 1918, sur la représentation proportionnelle, question déjà si souvent débattue devant le pays qu'elle ne pouvait plus entraîner aucune sorte de trouble. Les trois referenda qui eurent lieu en pleine guerre: 6 juin 1915, 13 mai 1917, 2 juin 1918, avaient tous les trois trait à des opérations financières et fiscales, points des plus délicats et des plus sensibles à l'esprit cantonaliste. Il n'en reste pas moins que démocratie directe et démocratie représentative ont été mises sous le boisseau pendant la durée de la guerre. Si, à l'origine, le sacrifice fut volontiers consenti pour une durée que l'on croyait courte, la longueur des hostilités, l'arbitraire et les quelques maladroites dont se rendit coupable le Conseil fédéral qui, par ailleurs, s'acquitta avec beaucoup d'autorité, de conscience et d'habileté de sa tâche, plusieurs scandales qui

(1) V. *supra*, p. 23.

éclatèrent à l'Etat-Major créèrent un très vif mouvement de mécontentement et d'hostilité à l'égard des pleins pouvoirs. L'opinion publique réclamait, pour l'avenir au moins, une moindre abdication des pouvoirs de l'Assemblée fédérale, un contrôle plus réel et plus efficace de la part de celle-ci.

Il nous faut maintenant examiner, dans ce chapitre, les diverses votations constitutionnelles qui se sont déroulées durant la période qui s'écoule entre 1874 à 1919. Nous savons (1), que la Constitution avait été révisée sous l'empire de certaines nécessités, d'exigences nouvelles dont était issue une double tendance : centralisatrice d'une part, démocratique d'autre part. Ces tendances, la première surtout, se heurtaient aux positions établies, à l'esprit particulariste du peuple suisse. De ce heurt, résultèrent les innovations limitées qui furent introduites dans la Constitution de 1874. Ces modifications constitutionnelles concernèrent le domaine politique proprement dit : rétablissement du referendum législatif, le domaine militaire : désir d'une organisation plus unifiée, le domaine du Droit : tendance à une unification au moins fragmentaire ; le domaine administratif : accroissement des pouvoirs fédéraux ; le domaine fiscal : accroissement corrélatif aux pouvoirs ci-dessus énumérés de la Confédération.

Afin de juger plus aisément du développement des diverses tendances envisagées, après 1874, ce chapitre sera divisé en sections correspondant chacune à l'un de ces domaines ; une nouvelle section sera consacrée aux questions sociales. Les votations examinées touchent, certes, par divers points, au droit, à l'économie, aux finances, mais leur intérêt, leurs répercussions, sont

(1) V. *supra*, p. 3 et suiv.

surtout d'ordre social, par exemple: la question des assurances, la lutte contre l'alcoolisme et la question de l'alcool. L'apparition de ces questions et d'une législation adéquate constitue d'ailleurs, une des caractéristiques de l'époque étudiée ici: fin du xix^e siècle, début du xx^e, aussi convient-il de lui consacrer une rubrique spéciale. Cela nous amène donc à étudier successivement les résultats des diverses votations dans chacun de ces domaines.

SECTION I

DOMAINE POLITIQUE

1° *L'initiative populaire;*

2. *La R. P.;*

3° *Fixation du nombre de députés. Attributions des « départements ».*

Dans le domaine politique, les votations sont fort peu nombreuses: cinq seulement en quarante-quatre ans; en outre, trois d'entre elles n'intéressent qu'une seule et même question: la représentation proportionnelle. En revanche, deux questions distinctes furent soumises au peuple à l'occasion de l'une de ces dernières consultations. Il faut donc les examiner.

Le referendum législatif fut une des principales réformes, une des plus significatives acquises lors de la révision de 1874, réforme qui faisait nettement de la Suisse un gouvernement semi-direct. La Suisse pouvait être considérée alors comme le pays possédant le régime le plus démocratique connu et l'on pouvait se demander à juste titre si son évolution n'allait pas marquer un temps d'arrêt. C'est ce qui sembla tout d'abord se

produire. Pendant plusieurs années, aucune nouvelle conquête n'est entreprise. Cependant dès 1880, une interprétation restrictive de l'article 120 consacré à l'initiative populaire conduisit le peuple suisse à introduire explicitement dans sa constitution l'initiative populaire en matière de révision partielle (1). Il marquait par là même son désir de progrès.

1° L'INITIATIVE POPULAIRE

Le Docteur Joos, avait déposé une demande d'initiative revêtue de plus de 50.000 signatures, en vue de modifier l'article 39 de la Constitution (2). L'Assemblée fédérale décida qu'en application de l'article 120, le peuple devait être consulté sur la question préalable : la Constitution devait-elle être révisée ou non ? C'était considérer que toute demande d'initiative postulait une demande de révision totale, et interdisait toute révision partielle par voie d'initiative. Qui oserait, en effet, pour une modification de détail mettre en cause tout le texte constitutionnel ? L'initiative fut en conséquence, rejetée par le peuple, le 31 octobre 1880. Dès 1884, une première proposition modifiant les articles 118 et suivants fut présentée au Conseil national. Mais le Conseil fédéral à qui, après l'approbation du Conseil national, avait été confié l'étude de la question, ne lui donna pas de suite. En 1888, les Associations ouvrières, ou « Grütli » soulevèrent à nouveau cette question, demandant, en outre, le referendum obligatoire. Le Conseil national écarta celui-ci, mais approuva l'extension de l'initiative populaire aux révisions partielles. Il adopta, le 23 septem-

(1) *Ann. de L. E.*, 1891, p. 656. *R. de D. P.*, 1894, t. II, p. 534.

(2) Il s'agissait d'établir, en faveur de la Confédération, le monopole des billets de banque.

bre 1890, le projet que lui présentait le Conseil fédéral. Celui-ci se contentait de reprendre l'interprétation extensive de l'article 120, simplement inséré au procès-verbal en 1848 et par conséquent, n'admettait que l'initiative non formulée. Le Conseil des Etats modifia le projet dans un sens plus démocratique encore. Il admit l'initiative formulée, simplifia la procédure en dispensant l'initiative partielle non formulée, du referendum préalable quand elle est approuvée par l'Assemblée fédérale. Le projet ainsi modifié ayant été accepté par le Conseil national, fut soumis au peuple, le 7 avril 1891. Celui-ci l'accepta avec une forte majorité, dans une atmosphère de calme. On vota fort peu. Le manque d'empressement des électeurs semble devoir s'expliquer par l'absence d'opposition rencontrée par cette extension des droits populaires. D'ailleurs, n'était-ce pas dans une certaine mesure, non une acquisition, mais une simple confirmation?

On connaît le fonctionnement de l'initiative (1). C'est certainement des deux formes que celle-ci peut revêtir, l'initiative formulée qui a joué le plus grand rôle au point de vue politique. Moyen d'expression et de réalisation des volontés populaires en dépit de l'ignorance ou de l'hostilité de ses représentants, c'est à elle que le peuple suisse doit depuis lors ses conquêtes les plus importantes. Le plus bel exemple n'en est-il pas l'introduction de la représentation proportionnelle, votée par le peuple contre la volonté de l'Assemblée fédérale, fidèle servante de l'intérêt de parti de sa majorité radicale?

2° LA R. P.

En effet, la première mise en application de l'initiative dans le domaine politique est la tentative, en 1900,

(1) V. *supra*, p. 42.

d'introduire en Suisse la représentation proportionnelle (1). Trois initiatives d'ordre différent l'avaient précédée. La première, fort célèbre, concernait l'abatage du bétail. Son succès a servi bien des fois de critique facile à l'égard de l'institution elle-même. Les deux suivantes, d'origine socialiste, avaient été repoussées par le peuple (2). Quel sort allait être réservé à la R. P.? La réforme, semblait-il, ne pouvait être que favorablement accueillie dans un pays où le peuple a fait si souvent preuve de modération et de bon sens. N'était-ce pas une réforme démocratique par excellence, puisqu'elle fait des Assemblées parlementaires la représentation exacte de la physionomie politique du pays? La réforme proposée avait en outre en sa faveur de n'être pas, même pratiquement, complètement inconnue. Neuchâtel l'avait adoptée en 1891, Genève en 1892, Zug, Soleure et Fribourg en 1894, Berne en 1895. Cependant lorsque la réforme fut présentée pour la première fois devant le peuple, le 4 novembre 1900, elle avait des adversaires résolus et tout puissants qui surent tirer parti des quelques sentiments populaires qui pouvaient jouer contre elle. En effet, le parti radical auquel était propice le système électoral en vigueur (3) s'opposait

(1) M. DE MENTHON: « La R. P. », thèse.

M. DESLANDRE: « Le triomphe de la R. P. en Suisse. R. P. et P. », 1919, page 50.

M. TURMANN: « Le referendum sur la R. P. en Suisse ». *Le Correspondant*, 1918, p. 475.

Le Correspondant, 1918, p. 475.

Pierre BISE: R. D. P. 1919, p. 124.

R. D. P. 1899, t. 11, p. 519; 1902, t. 18, p. 357.

R. P. et P., avril-juin 1903, p. 629. Octobre-décembre 1903, p. 610, 611.

(2) V. *infra*, p. 89 et 99.

(3) Division de la Suisse en circonscriptions, chacune d'entre elles élisant un certain nombre de députés au scrutin de liste, à la majorité absolue aux deux premiers tours, à la majorité relative au troisième.

à toute modification et à chaque phase de la lutte, fit voter par l'Assemblée fédérale, un avis défavorable. Il invoquait contre la représentation proportionnelle, l'argument politique classique : il faut qu'au sein de l'Assemblée, puisse se former une majorité de gouvernement. La représentation proportionnelle, en augmentant la représentation des minorités et en favorisant l'émiettement des partis s'y oppose. Elle est de plus inapplicable ; car, comment la faire jouer dans les petits cantons qui n'ont qu'un ou deux députés à élire ? Les radicaux insistaient aussi, et l'argument eut une action certaine, sur le fait que la représentation proportionnelle était une initiative d'origine socialiste et dont les socialistes seraient les principaux bénéficiaires. A la vérité, s'il était exact que la proposition avait été lancée par M. Curti et son groupe de politique sociale (groupe d'extrême gauche), elle avait été acceptée par toutes les minorités aussi bien de droite (conservateurs catholiques, libéraux) que de gauche (socialistes, ou « grutleens »). Le fait d'être présentée conjointement à une autre réforme, fut nuisible également à la représentation proportionnelle : l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple, dont la valeur était beaucoup plus contestable (elle n'était pas soutenue par les libéraux), recueillit un nombre inférieur de signatures et finalement échoua (1) sans jamais être reprise depuis. Elle avait pour but de briser la dépendance réciproque du Conseil fédéral et de l'Assemblée, dépendance qui, disait-on, conduisait d'une part les conseillers à favoriser les membres de la majorité, d'autre part, l'Assemblée à négliger son devoir de contrôle. Elle proposait, en outre, de porter de sept à neuf

(1) Signatures : 56.350. Acceptants : 145.926 voix et 8 cantons. Rejetants : 270.522 voix et 14 cantons.

le nombre des conseillers fédéraux afin de permettre une représentation plus équitable des diverses minorités. En réalité, le système aurait aggravé l'insuffisance du contrôle de l'Assemblée en rendant le Conseil fédéral complètement indépendant de celle-ci et aurait rendu plus difficile le choix de conseillers compétents.

L'une et l'autre réforme furent repoussées par le peuple le 4 novembre 1900. L'échec de la représentation proportionnelle fut moins net. La majorité négative ne fut pour les cantons que de 11 1/2 contre 10 1/2 (1). La campagne, d'ailleurs, avait porté essentiellement sur la première de ces deux réformes et avait eu pour but de la faire connaître au peuple. Les promoteurs étaient convaincus, et l'avenir leur a donné raison, qu'un jour, les sentiments d'équité du peuple et sa conception saine de la démocratie obtiendraient ce qu'il ne fallait pas espérer de l'esprit de parti de l'Assemblée. C'est pourquoi la proposition ayant été présentée d'abord sous la forme de motion en mars 1891 à l'Assemblée fédérale, et discutée, l'initiative fut lancée sans attendre le résultat, d'ailleurs négatif. Mais, par le débat qui suivit le dépôt de la motion, le problème était posé devant le pays qu'il préparait à demander l'initiative. Malgré ces précautions, malgré la campagne menée, le trait le plus significatif de cet échec, fut le peu d'empressement mis par le peuple à manifester pour ou contre: 59 % seulement du corps électoral participa à la votation. L'opinion n'était pas encore suffisamment éclairée et préparée.

Durant les années qui suivirent, la représentation proportionnelle gagna du terrain. Plusieurs cantons et

(1) R. P.: Signatures: 64.675. Acceptants: 169.008 voix et 10 cantons 1/2. Rejetants: 244.666 voix et 11 cantons 1/2.

communes l'adoptent: Bâle, 1905; Schwitz, 1907; Valais, 1908; la ville de Berne, divers conseils municipaux du canton de Fribourg. En 1908, de nouvelles élections ayant manifesté avec plus d'acuité encore les injustices du système majoritaire, les proportionnalistes décident de lancer une nouvelle initiative. Celle-ci posa seulement le principe de la proportionnalité afin d'éviter les discussions de détail et l'initiative recueillit 142.262 signatures. C'était un énorme progrès réalisé, depuis les 60.000 voix de 1900. Aussi, la proposition fut-elle l'objet d'études plus approfondies de la part du Conseil fédéral. Mais il conclut encore au rejet et l'Assemblée fédérale le suivit dans cette voie. La votation eut lieu le 25 octobre 1911. Si elle fut un échec matériel, elle fut, par contre, une véritable victoire morale. Les proportionnalistes gagnaient 70.000 voix environ et les radicaux 18.000 seulement. Le nombre des votants avait considérablement augmenté, signe certain d'un intérêt croissant. La majorité des cantons était gagnée; 12 cantons contre 10 avaient voté oui (1). L'échec était dû à la division des catholiques et à la volte-face de Fribourg et du Valais. Moralement le procès était gagné devant le peuple.

Deux ans plus tard, un très vif sentiment de mécontentement se manifesta contre le gouvernement à la suite de la Convention de Gothard signée par lui. Les proportionnalistes décidèrent de profiter de cette hostilité pour faire voter la représentation proportionnelle. L'initiative ayant été lancée, en 1913, réunit en quelques semaines 120.000 signatures. Il ne semblait pas douteux que l'on allât au devant d'une adoption triomphale. Mais alors que l'initiative était en discussion devant

(1) Pour le peuple: Acceptants: 240.305. Rejetants: 265.194.

l'Assemblée fédérale, la déclaration de guerre vint interrompre le débat. Le régime des pleins pouvoirs mit en suspens la vie politique suisse. La guerre se prolongeant, les proportionnalistes, après une vaine tentative en 1915, réussirent à faire rouvrir le débat en 1917. Les socialistes avaient gagné quelques sièges aux dernières élections. Les radicaux, inquiets, résolurent de se montrer moins intransigeants et présentèrent un contre-projet qui, par suite d'une manœuvre hésitante de leur part, échoua devant le Conseil national. C'est seulement le texte de l'initiative sensiblement le même qu'en 1910 qui fut présenté au peuple et qu'il accepta à une importante majorité, mais sans grand empressement (1). L'état de guerre et toutes les conséquences douloureuses et angoissantes qui en résultaient détournaient les esprits d'une simple réforme électorale aussi importante et aussi juste fut-elle. Il n'est pas négligeable non plus de tenir compte de facteurs matériels comme la mobilisation et une très grave épidémie de grippe. On vit d'ailleurs souvent, dans ce vote, un moyen, en modifiant le système électoral dont était issu le gouvernement actuel, de manifester son mécontentement envers lui. S'il y a eu certainement dans cette votation l'expression d'un sentiment d'équité, il y a eu également une réaction énergique contre le régime quasi-dictatorial des pleins pouvoirs. Le peuple suisse tint à affirmer sa suprématie constitutionnelle et l'imprescriptibilité de ses droits acquis. Depuis 1874, l'attachement du peuple au caractère démocratique de son gouvernement n'avait pas faibli. Le vote de 1918 couronne, en quelque sorte, la période 1874-1919 par l'introduction, dans la Confédération, d'un système électoral conforme

(1) Acceptants: 299.550 voix et 19 cantons 1/2. Rejetants: 149.037 voix et 2 cantons 1/2.

à un esprit de justice démocratique (1). Ce vote témoigne, en outre, de l'intérêt réel que le peuple peut, dans un régime semi-direct, porter à ses institutions représentatives. Mais la représentation proportionnelle, en faisant de l'Assemblée, la figuration exacte du pays, ne va-t-elle pas rendre inutile les institutions de démocratie directe? Les divergences de vue entre l'Assemblée et l'opinion publique qui se manifestaient si souvent dans les votations antérieures, ne vont-elles pas disparaître et les votations ne tendront-elles pas à devenir une sorte d'homologation par le peuple, des décisions prises par l'Assemblée fédérale? (2). C'est ce qui sera examiné dans notre Deuxième Partie.

(1) L'initiative de 1913 qui devint en 1918 le nouvel article 73, était ainsi conçue: « Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton ou demi-canton formant un collège électoral.

» La législation fédérale édictera les dispositions de détail pour l'application de ce principe ». En plus du principe de proportionnalité, l'article nouveau apporte une solution au problème des collèges électoraux. En effet, il était possible jusqu'alors de diviser un canton en plusieurs collèges électoraux, division souvent tendancieuse. Il était seulement interdit de former un collège électoral de partis de divers cantons.

Loi d'application: loi du 14 février 1919. Elle restreint l'application de la représentation proportionnelle aux cantons élisant au moins cinq députés. Dans les autres, il ne serait pas possible de la faire fonctionner. Dans ces derniers, les députés seront élus à la majorité relative.

Le fonctionnement de la R. P. est établi de la façon suivante: les sièges sont répartis d'après un quotient. Ce quotient est obtenu en divisant le total des suffrages par le nombre des députés plus un. Les listes qui possèdent les plus forts restes inutilisés obtiennent les sièges restants. Le système est donc assez simple. La plus grande liberté est laissée à l'électeur. La loi n'exige aucun quorum, admet les listes conjointes et le cumul. Les votes sont nominatifs.

(2) Le 10 août 1919, le peuple ratifia à une majorité énorme (200.608 voix contre 79.369 et 1 canton 1/2) une disposition constitutionnelle transitoire abrégant d'un an la durée du Conseil national afin de permettre des élections immédiates. Ces chiffres, ainsi d'ailleurs que la participation très forte aux élections, 79 à 80 % du corps

3° FIXATION DU NOMBRE DES DÉPUTÉS

ATTRIBUTIONS DES « DÉPARTEMENTS »

Deux autres votations doivent également retenir l'attention.

La première: 25 octobre 1903, était la conséquence nécessaire d'une demande d'initiative en faveur de laquelle les électeurs avaient déjà manifesté peu d'empressement (1). Elle avait pour but de faire fixer le nombre des députés du Conseil national, non d'après la population totale, mais d'après la population suisse (2). Le peuple rejeta la réforme (3). Cet échec n'offre rien de surprenant. L'initiative ne se trouvait pas dans le sens de l'évolution politique suisse. Elle avait été présentée par deux députés agrariens sous le double prétexte d'une part de réduire le nombre des députés qu'un nouveau dénombrement de la population venait d'augmenter, d'autre part, d'éviter la représentation inutile des étrangers. En réalité, le projet avait pour but de diminuer la représentation des cantons urbains où ceux-ci résident principalement. Elle tendait par là même, à opposer villes et campagnes, opposition qui ne pouvait qu'être funeste aux intérêts des uns et des autres. Cette réforme était, en outre, injuste. L'Assemblée représente non les électeurs, mais le pays et il est équitable de tenir

électoral, montrent à quel point le peuple était las de l'Assemblée des pleins pouvoirs. Le résultat des élections ne fut pas une surprise. Les radicaux perdirent bon nombre de sièges. Ils passèrent de 101 à 61. Un nouveau parti, le parti paysan conquiert à lui seul 31 sièges et limite l'échec des radicaux dont il est très voisin. Le parti socialiste passe de 19 sièges à 39.

(1) Signatures: 57.379.

(2) R. P. et P., 1903, avril-juin, p. 629; octobre-décembre, p. 610.

(3) Acceptants: 95.131 et 4 cantons. Rejetants: 295.085 et 18 cantons.

compte des intérêts de tous, étrangers compris. Ceux-ci représentent d'ailleurs une valeur certaine dans la vie économique du lieu de leur résidence. Ils paient des impôts, des droits de douanes et sont soumis à certaines lois.

La seconde de ces réformes (1), à l'inverse de presque toutes celles que nous avons vues, émane de l'Assemblée. Elle comprend deux projets : le premier, peu important, ne fait, somme toute, que rendre constitutionnelle une pratique nécessaire aussi vieille que la Constitution elle-même (2). Il s'agit de la modification apportée à l'article 103 qui permet aux départements de régler eux-mêmes certaines affaires. C'est le Conseil fédéral, en effet, qui possédait en tant que corps, l'autorité d'exécution et d'administration ; mais il ne lui était pas possible de prendre, dans chaque particulier, la décision requise, d'aussi minime importance fut-elle. Un droit de recours est réservé afin d'éviter tout arbitraire. Le second point concerne la création d'un Cour administrative et disciplinaire fédérale. Cette création, ajoutant un article 114 bis à la Constitution, fut décidée par l'Assemblée fédérale sous l'empire de diverses nécessités : l'accroissement du domaine administratif, confié à la Confédération, et du contentieux en résultant, surchargeait le Conseil fédéral et nécessitait une réforme, des mesures partielles (3) se montrant insuffisantes. Cette

(1) R. de D. P., t. 18, p. 357.

(2) Article 22 de la loi du 16 mai 1848. « La liquidation partielle des affaires », était confiée aux départements.

En 1878, le texte fut modifié de la façon suivante : « Sous réserve de décision définitive du Conseil fédéral, les départements liquident d'eux-mêmes les affaires qui leur sont attribuées soit par voie de disposition légale, soit en vertu d'une décision du Conseil fédéral ».

(3) Octroi au Tribunal fédéral de la haute surveillance du contentieux de l'Administration des offices de poursuites pour dettes et faillites. Remise au Tribunal fédéral d'un certain nombre d'affaires issues du recours de Droit public.

nécessité était renforcée par un courant d'opinion ayant la même origine : centralisation administrative, mouvement en faveur de la création d'une juridiction protégeant les administrés contre le fonctionnarisme croissant. Par ailleurs, le corps des fonctionnaires fédéraux, devenu plus considérable, réclamait la création d'une juridiction disciplinaire. L'établissement de cette Cour qui devait décharger largement le Conseil fédéral de ses attributions contentieuses et servir de Tribunal disciplinaire pour les fonctionnaires, fut admise par le peuple le 25 octobre 1914 (1) sans hésitation (2). Elle correspondait à un besoin latent et à des nécessités réelles. Sous son aspect technique, elle devait contribuer à une meilleure organisation de la Confédération et par là, se trouvait être en harmonie avec l'ensemble des transformations politiques votées.

SECTION II

DOMAINE LEGISLATIF

Dans le domaine législatif, comme dans tous ceux désormais envisagés, il s'agira, non plus de l'extension des droits du peuple, mais de l'équilibre si délicat à garder entre les pouvoirs accordés à la Confédération et ceux réservés aux cantons, équilibre sans cesse remis en question par des nécessités nouvelles.

En matière législative, le peuple et les cantons accep-

(1) Acceptants: 169.012 voix et 16 cantons 1/2. Rejetants: 111.163 v. et 4 cantons 1/2.

(2) La loi d'organisation n'a été votée que le 11 juin 1928. Celle-ci crée quelques nouvelles voies de recours et confie cette juridiction à la section de Droit public du Tribunal fédéral et lui attribue un certain nombre de questions jusqu'alors du ressort du Conseil fédéral.

tent peu à peu l'extension du domaine législatif confié à la Confédération en 1874. L'unification du Droit civil et du Droit pénal adoptée par eux dès 1898 mise à part, réforme unificatrice de première importance, cette extension s'applique à de petites acquisitions de détail à caractère souvent administratif qui n'offre d'autre intérêt pour nous que leur vote même par le peuple.

C'est ainsi qu'est placée dans le domaine de la législation fédérale, la protection des dessins et modèles nouveaux représentés par des modèles et applicables dans l'industrie (1): votation du 10 juillet 1887 (2), modifiant l'article 64 de la Constitution. Une première tentative en 1882 (3), accordant à la Confédération le droit de légiférer sur la protection des inventions dans le domaine de l'industrie et de l'agriculture et la protection des dessins et modèles avait échouée.

Le 19 mars 1905 (4), le peuple étendit la protection des inventions de l'article 64 aux brevets chimiques (5). En protégeant ainsi plus largement les inventions, il réalisait une mesure d'équité. La jurisprudence l'avait déjà précédé dans cette voie en interprétant largement la notion de modèles exigés par l'article 64.

La votation populaire du 11 juillet 1897 qui eut lieu dans l'indifférence générale (6), ajoute (7), à la Constitution, un article 69 bis, qui attribue à la Confédération le contrôle du commerce des denrées alimentaires dans

(1) *Ann. de L. E.*, 1887, p. 655.

(2) Acceptants: 203.506, 20 cantons 1/2. Rejetants: 57.862, 1 canton 1/2.

(3) 30 juillet 1882. Acceptants: 141.616, 7 cantons 1/2. Rejetants: 156.658, 14 cantons 1/2.

(4) Acceptants: 199.187, 21 cantons 1/2. Rejetants: 83.935, 1/2 cant.

(5) *R. P. et P.*, juillet-août-septembre 1905, p. 385.

(6) Très faible participation, 38,7 %, comme d'ailleurs pour les votations précitées.

(7) Acceptants: 162.250, 18 cantons 1/2. Rejetants: 86.956, 3 cantons 1/2.

le but de réprimer uniformément les falsifications et lui permet de légiférer en la matière (1).

Enfin, le peuple et les cantons, après avoir rejeté, le 4 mars 1894 (2), l'arrêté fédéral du 20 décembre 1893, qui aurait ajouté à la Constitution un article 34 ter, donnant à la Confédération le droit de légiférer en matière de métier, revient sur sa décision, le 5 juillet 1908 (3). Le texte de 1894 était peu clair et surtout ne tranchait pas la question discutée: l'établissement de syndicats professionnels obligatoires dont la majorité ne voulait pas. Cette extension du domaine législatif fédéral, était demandée depuis longtemps par la petite industrie qui ne voyait que ce moyen pour résoudre ses difficultés, à savoir: les questions de la concurrence déloyale, de l'apprentissage, du colportage (4)

Pour permettre une législation fédérale sur les Arts et Métiers, il fallait d'abord en voter le principe. C'est ce que fait l'article 34 ter. Le texte, pas plus qu'en 1894, ne tranche la question des syndicats obligatoires. Il fut cependant accepté à une importante majorité. Il est vrai que depuis 1894, le syndicalisme avait fait des progrès considérables tant chez les employeurs que chez les employés. D'autre part, la crainte de le voir devenir obligatoire apparaissait sans fondement. L'obligation était d'ailleurs contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie inscrite dans la Constitution.

En sens contraire, c'est-à-dire favorable à la décentralisation, nous avons, semble-t-il, un referendum de la

(1) *R. P. et P.*, juin 1897, p. 691.

(2) Acceptants: 135.713 et 7 cantons 1/2. Rejetants: 158.492 et 14 cantons 1/2.

(3) Acceptants: 232.457 et 21 cantons 1/2. Rejetants: 92.561 et 1/2 c.

(4) *R. P. et P.*, juillet-août-septembre, 1908, p. 659.

première heure. En effet, l'article 65 de la Constitution de 1874 abolissait la peine de mort. Cet article fut lui-même aboli et remplacé par l'article suivant: « Il ne pourra être prononcé de condamnation à mort pour cause de délit politique; les peines corporelles sont interdites ». Hormis les délits politiques, la liberté de rétablir la peine de mort était rendue aux cantons. Bien que cette abolition eût été vivement soutenue par les défenseurs de l'autonomie cantonale, elle fut surtout l'aboutissement d'une violente réaction populaire à la suite de plusieurs crimes particulièrement atroces et d'une campagne de pétitions. L'Assemblée fédérale, sous la poussée de l'opinion publique, dut s'occuper de la question. Le Conseil fédéral était hostile au rétablissement de la peine de mort. Après un désaccord assez vif entre Conseil national et Conseil des Etats, le texte qui devait devenir le nouvel article 65 est adopté par eux. Le peuple l'accepta à son tour, le 18 mai 1879 (1) à une faible majorité, malgré l'émotion publique, malgré la campagne des partisans de la peine de mort et des cantonalistes (2).

Il importe maintenant d'examiner le referendum de beaucoup le plus marquant dans le domaine législatif: l'unification du Droit civil et du Droit pénal, acceptée nommément par le peuple et les cantons, le 13 novembre 1898 (3). Ce qui n'avait pas été possible en 1872-1874 le devient quelques années plus tard. Ce fait seul marque une évolution sensible du sentiment public. Déjà, on

(1) Acceptants: 200.485, 14 cantons. Rejetants: 181.588, 8 cantons.

(2) *Ann. de Lég. étr.*, 1879, p. 605.

(3) Acceptants Art. pénal: 266.610, 16 cantons 1/2. Rejetants: 101.780, 5 cantons 1/2.

Acceptants Art. civil: 264.914, 16 cantons 1/2. Rejetants: 101.762, 5 cantons 1/2.

avait admis une certaine législation commune : un Code fédéral des obligations ; une loi sur la capacité civile ; une loi sur l'Etat civil et le mariage. De plus, pendant toute cette période, les cantons ne restèrent pas des autarchies closes et la liberté du commerce, la « liberté d'établissement », le développement des chemins de fer provoquent échanges et émigrations de population entre cantons. L'existence simultanée de vingt-cinq codes civils et pénaux dans un pays d'aussi petite étendue, devenait chaque jour davantage, source d'innombrables difficultés et entraves. Cette unification s'avérait donc nécessaire et immédiatement, car la parution prochaine du Code allemand n'aurait pas manqué d'exercer une profonde influence sur le Droit des cantons allemands. Cette influence, en accentuant les divergences des divers codes cantonaux, risquait de rendre plus difficile encore l'unification. C'est pourquoi, lors de la votation, la droite fédéraliste a, tout au moins, laissé faire l'unification quand elle n'a pas voté expressément pour elle, alors qu'aux Conseils, ses représentants ont, au contraire, pris « pour l'honneur » la défense des cantons et des pouvoirs législatifs des grands Conseils. C'est ce qui explique sans doute que la participation au vote n'ait été que de 53,5 %, moins forte même que pour les chemins de fer et cela, sur une question qui aurait dû passionner l'opinion plus que tout autre et mettre aux prises âprement les deux tendances : centrifuge et centripète, qui s'opposent sans cesse en Suisse. Il est certain que cette unification du Droit civil et du Droit pénal est une des acquisitions les plus importantes de la centralisation et aussi un élément des plus efficaces pour réaliser l'unité suisse (1).

(1) *R. P. et P.*, 1898, t. 18, p. 703. *R. du D. P.*, 1899, t. 11, p. 515

SECTION III

DOMAINE MILITAIRE

Le 3 novembre 1895 a eu lieu le seul referendum constitutionnel en matière militaire (1). Cela, sans doute, s'explique par le rejet formel de la réforme fondamentale, proposée au peuple lors de cette votation. Cet unique referendum revêt par là même une plus grande importance.

Une des raisons déterminantes qui, en plusieurs étapes successives, poussèrent les cantons à s'unir plus étroitement, a été, à toute époque, le souci d'une défense éventuelle commune, contre les périls extérieurs. Autrefois, les cantons confédérés se bornaient à promettre des contingents.

Dès 1848, première étape de l'organisation moderne de la Suisse, une certaine centralisation militaire avait déjà été reconnue indispensable et acceptée. Cette centralisation se révéla encore insuffisante et la nécessité de l'augmenter fut une des causes essentielles de la révision de la Constitution de 1848 (1). Mais le peuple suisse n'était pas prêt à renoncer au profit de la Confédération à un des attributs essentiels de sa souveraineté cantonale; c'est surtout pourquoi fut rejeté le projet constitutionnel de 1872 qui avait établi une centralisation militaire complète. La nécessité d'une centralisation était certes reconnue, mais d'une centralisation limitée. Par suite, les articles militaires du nouveau projet furent le fruit d'un compromis. Le régime établi fut le

(1) *R. D. P.*, 1896, t. 5, p. 148 et suiv. *R. P. P.*, déc. 1895, p. 562.

(1) *Cf. sup.*, p. 4 et suivantes.

suivant : les troupes seront, comme auparavant, cantonales. Les cantons resteront chargés de l'habillement. L'Administration sera partagée. En temps de paix, elle appartiendra aux cantons. La Confédération aura désormais à sa charge l'instruction, l'armement, l'équipement et pourra se servir, moyennant indemnités des casernes et arsenaux appartenant aux cantons.

Malgré la cohésion plus grande donnée à l'armée par la nouvelle constitution, malgré quelques atteintes centralisatrices portées sous la forme de lois ou d'arrêtés, aux principes constitutionnels, l'autorité militaire estimait cette organisation encore déficiente et ses propres pouvoirs insuffisants. Cette déficience était assez généralement admise. Le Conseil fédéral, plus de vingt ans après le rejet de 1872 (vingt ans pendant lesquels le peuple avait accepté maintes mesures alors refusées), crut pouvoir revenir au texte de cette époque.

Ce projet de révision militaire ainsi envisagé n'était d'ailleurs pas une manifestation isolée. Il était relié à toute une série de réformes qui, acquises une à une, auraient réalisé le programme centralisateur refusé par le peuple en 1872. On avait ainsi examiné l'unification du Droit civil et pénal, le monopole du tabac, des allumettes, des forces hydrauliques, la création d'une banque fédérale, d'assurances fédérales contre les accidents et les maladies. En harmonie avec ces diverses réformes qui, toutes, tendaient à l'omnipotence fédérale, le projet de révision militaire faisait disparaître les troupes cantonales, accordait à la Confédération la totalité de l'administration militaire, lui confiait l'habillement des troupes et lui permettait d'acquérir casernes et arsenaux. Les cantons ne conservaient plus que le droit de participer à la désignation des officiers et sous-officiers et le droit de garder la moitié de la taxe d'exemp-

tion. En outre, le département militaire était réorganisé.

Le projet fut accepté par les deux Chambres presque à l'unanimité (Conseil national: 111 voix contre 9; Conseil des Etats, représentant constitutionnel des intérêts cantonaux: 30 voix contre 12). Il semblait que dans le peuple suisse, l'esprit cantonaliste fût en régression. Ne venait-il pas de rejeter en 1894 l'initiative dite des 2 francs? Le parti catholique défendait avec moins d'ardeur la cause fédéraliste. On pouvait croire que les nouveaux articles militaires allaient au devant d'un succès certain. Cependant, c'est un refus très net que le peuple opposa aux autorités fédérales, un refus de plus de 74.000 voix et de 13 Etats de majorité (1).

A considérer cependant les faits de plus près, dès avant le vote, l'espoir du succès aurait pu paraître moins sûr. Tout d'abord, les socialistes étaient, par doctrine, hostiles à tout projet militaire. Les radicaux, artisans de la centralisation, n'étaient pas très sûrs de leurs troupes qui constituaient la grande masse des électeurs. En effet, si les milieux fédéralistes firent un effort intense de propagande pour conserver aux cantons ce qu'ils considéraient comme un attribut essentiel de leur souveraineté, l'unanimité ne fut pas aussi complète chez leurs adversaires. Certains milieux centralistes plus modérés hésitaient en face d'un système de circonscription artificielle qui rompait avec la tradition suisse. Les acceptants, en outre, n'étaient pas d'accord entre eux sur la portée de la réforme. Les uns y voyaient un maximum, les autres un minimum qui devait être complété par certaines mesures comme l'augmentation

(1) Acceptants: 195.178 voix, 4 cantons 1/2. Rejetants: 269.751 voix, 17 cantons 1/2.

de la durée du service militaire à insérer dans la loi d'exécution. Enfin, beaucoup estimaient que les mauvais résultats effectifs du régime actuel étaient dûs à la mauvaise gestion de l'Administration centrale. Que celle-ci se réforme d'abord elle-même, pensait-on; pour le moment, il n'est pas besoin d'accroître ses pouvoirs. Les adversaires de la révision exploitèrent ce mécontentement et tinrent ainsi en échec les acceptants, soutenus cependant par la presse, par les députés et par les conseillers fédéraux qui participèrent eux-mêmes à la campagne. Tous leurs efforts furent vains. Mais ce refus ne fut pas, comme on aurait voulu le faire croire, un geste anti-patriotique. Le peuple reste attaché à la défense de la patrie suisse, mais rejette les moyens proposés. Ses sentiments patriotiques ne sont pas en jeu. En accord avec le rejet, deux mois auparavant, du monopole des allumettes, ce vote a une autre signification: il est le point de départ d'une série de rejets qui freineront désormais la politique centralisatrice du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats s'étant montré infidèle à sa mission, le peuple assure lui-même la défense de la souveraineté cantonale. Ce double rejet va d'ailleurs, en surprenant les autorités fédérales, ralentir pour un temps, l'exécution de leur programme. Par contre, l'opposition fédéraliste, encouragée, se trouve ainsi renforcée.

SECTION IV

DOMAINE ADMINISTRATIF

Le monopole des allumettes rejeté (1) par le peuple et les cantons, moins de deux mois avant les articles

(1) Acceptants: 140.174, 7 cantons 1/2. Rejetants: 184.109, 14 cantons 1/2.

militaires (29 septembre 1895), est la première en date des votations relatives au domaine administratif (1). Les causes qui ont présidé à l'élaboration de ce projet sont fort complexes, ce qui a occasionné des explications multiples de son échec. D'ordinaire, les monopoles s'expliquent par des raisons fiscales. Ici, il n'en est rien. Ce sont des sentiments humanitaires qui sont à l'origine de ce projet étatique. Le problème initial était, en effet, la lutte contre la nécrose phosphorique qui mettait en danger la santé et la vie des ouvriers employés à la fabrication des allumettes. Le Gouvernement avait d'abord interdit purement et simplement la fabrication et même l'importation des allumettes chimiques dans l'espoir de les voir remplacer par les allumettes suédoises; devant les réclamations du public, l'interdiction dut être levée. On essaya alors de prendre des règlements d'hygiène sévèrement sanctionnés: création d'une responsabilité pour nécrose, assimilée à la responsabilité pour accidents. Mais les règlements, comme beaucoup de règlements, ne furent pas appliqués. Les fabricants prétendirent que les frais occasionnés par ces prescriptions ne leur permettaient pas d'assurer le fonctionnement de leur industrie. Ils suggérèrent au Gouvernement fédéral d'opérer l'expropriation de leurs propres usines, de les exploiter lui-même dans les conditions d'hygiène voulue, en instituant un monopole. Ces propositions ne manquèrent pas de rencontrer un accueil favorable auprès des autorités fédérales. Celles-ci étaient favorables à tout projet qui accroîtrait les pouvoirs de l'Etat fédéral (2). C'est pourquoi le monopole fut accepté sans grandes difficultés, bien qu'il eût

(1) *R. D. P.*, 1896, t. 5, p. 151. *R. P. et P.*, décembre 1895, p. 561.

(2) *Cf. supra*, p. 79.

pu paraître plus simple, comme le fit d'ailleurs observer le Conseil national, d'exiger le respect des règlements. Le monopole des allumettes présentait donc le double caractère de pouvoir être considéré à la fois comme une mesure sociale et comme une mesure d'étatisme. Pour cette double raison, il fut vivement soutenu par le parti socialiste. Ce monopole ne fut certainement pas rejeté à raison de son caractère humanitaire dans un mouvement de tendance anti-sociale, mais essentiellement, comme le projet militaire, en raison de son caractère étatique et bureaucratique. Le peuple suisse est particulièrement et violemment hostile à tout changement qui fonctionnarise la vie publique. N'est-il pas significatif d'observer que le monopole a été rejeté dans le canton de Berne où se trouve cependant la vallée de Frutigen, habitée par une population en danger.

De ce double refus très caractéristique, il ne faut pas conclure à une opposition systématique du peuple et des cantons à l'égard de l'extension des pouvoirs d'administration ou de police de la Confédération. Ainsi, dès 1897, le peuple et les cantons acceptaient l'extension à toutes les forêts de la Suisse, du pouvoir de surveillance des forêts de haute montagne confié au pouvoir central par l'article 24, § 1 de la Constitution de 1874 (1). L'extension de cette surveillance aux forêts de plaine avait été reconnue nécessaire, bien que certains craignissent pour les premières une fâcheuse influence des prescriptions, inévitablement moins sévères pour les secondes. Le peuple et les cantons acceptèrent l'extension, sans difficultés, le 11 juillet 1897 (2). La loi d'application du 11 octobre 1902 ne fit l'objet d'aucune tentative de referendum.

(1) *R. D. P.*, 1898, t. 9, p. 345. *R. P. et P.*, 1897, juin, p. 691.

(2) Acceptants: 156.102, 16 cantons. Rejetants: 89.561, 6 cantons.

Encore plus significatif parce que plus intéressant et plus délicat est le referendum du 23 novembre 1902, sur l'arrêté fédéral ajoutant un article 27 bis à la Constitution (1). Il fut adopté. Il autorisait la Confédération à subventionner les écoles primaires cantonales. Cette véritable innovation témoigne du résultat auquel peut arriver la bonne entente et l'esprit de concession mutuelle. En effet, cette modification constitutionnelle qui aurait pu et même dû soulever des controverses passionnées, fut recommandée par tous les partis. L'instruction primaire ainsi que la question de l'Eglise et la question de l'impôt étaient demeurées l'apanage inviolé de la souveraineté cantonale. Lors de la révision de 1872-1874, les premières tentatives radicales, sous la forme détournée de subventions fédérales, pour mettre fin à l'autonomie cantonale en cette matière, furent unanimement repoussées avec vote en sens contraire de l'article 27. En 1882, les radicaux centralisateurs tentèrent un nouvel essai sur le plan législatif en votant la création d'un secrétariat de l'instruction primaire. Le referendum fut demandé et la loi repoussée à une très grosse majorité. Nous retrouverons celui-ci dans notre Chapitre II.

Cependant, la situation précaire des instituteurs dans certains cantons pauvres, conduisit ces derniers à soulever à nouveau la question des subventions fédérales. La majorité radicale avertie par ses précédents échecs, fit montre d'un évident esprit de conciliation. Cette bonne volonté rallia au projet de subventions, utiles certainement, leurs adversaires naturels : fédéralistes, libéraux et catholiques, moyennant de sérieuses garanties dont ils exigèrent l'inscription dans le texte constitutionnel lui-même. « Le soin que mirent les auteurs du

(1) *R. D. P.*, 1902, t. 18, p. 361. *R. P. et P.*, octobre-décembre 1902, page 605.

projet à lui ôter l'apparence d'une immixtion du pouvoir central dans les ménages cantonaux engagea les minorités fédéralistes, groupes libéral et catholique, à faire une concession. Elles se rallièrent au principe des subventions à la condition d'une révision préalable de la Constitution : adjonction d'un article 27 bis, déterminant l'obligation de la Confédération de subventionner l'école primaire cantonale et confirmant en même temps, en termes exprès, le maintien dans la compétence exclusive des cantons, de l'organisation, de la direction et de la surveillance de l'instruction primaire » (1). L'arrêté fédéral posant à la fois le principe des subventions et les garanties de l'autonomie cantonale fut soumis à la double approbation du peuple et des cantons le 23 novembre 1902 et accepté par eux à une très forte majorité (2). La majorité cantonale fut particulièrement symptomatique. On saisit ici sur le vif l'utilité considérable que certains referenda peuvent présenter pour les autorités fédérales. Ils les avertissent de l'orientation de l'opinion, des principes et des instructions auxquels elle est essentiellement attachée, des limites qu'il est nécessaire au Gouvernement de ne pas dépasser. C'est, en effet, un des grands avantages du referendum de permettre au pays de dire son avis sur les choses et non pas sur les personnes ou les programmes que le jeu de la politique parlementaire appelle à voter en bloc sans qu'ils soient approuvés dans leur entier.

Quoi qu'il en soit, le peuple et les cantons durent abandonner une très légère fraction de leur souveraineté en matière d'instruction primaire, en vue d'une amélio-

(1) F. FEYLER: *Revue du Droit public*, juillet-décembre, 1902, p. 36. Chronique politique: Suisse.

(2) Acceptants: 258.567, 21 cantons 1/2. Rejetants: 30.429, 1/2 cant.

ration de celle-ci. Ce renoncement fut possible grâce à l'action de la minorité, minorité qui, en réalité, sur cette question précise, représentait la volonté du pays.

Les subventions devaient être destinées à l'augmentation des traitements des instituteurs, à la construction d'écoles, à l'achat de matériels, à des secours aux écoliers pauvres. Le referendum ne fut pas demandé contre la loi d'application.

En 1908, la question des forces hydrauliques offre un exemple intéressant du jeu concurrent du travail parlementaire et de l'initiative populaire (1). Cette réforme devait ajouter à la Constitution, un article 24 bis, confiant à la Confédération le droit de légiférer sur les forces hydrauliques. Le problème n'avait évidemment pu être envisagé en 1874. La Constitution ne prévoyait aucun domaine public fédéral. La Confédération ne pouvait posséder de territoire qu'à titre privé. Il en résultait que les rivières, torrents et l'énergie électrique pouvant en être obtenue, appartenaient aux cantons. Ceux-ci, monnaient leurs forces hydrauliques sans souci des intérêts généraux de la Suisse, à des sociétés financières qui, le plus souvent, exportaient la force motrice à l'étranger. En outre, d'incessants conflits surgissaient entre cantons au sujet des cours d'eau qui traversaient plusieurs d'entre eux.

La Suisse, pays dépourvu de houille noire, n'allait-elle pas se trouver privée, par le jeu des égoïsmes cantonaux, de sa houille blanche? Lorsqu'on voulut opérer l'électrification des lignes de chemins de fer, la Confédération elle-même ne put obtenir de concession qu'en faisant surenchère sur les offres des sociétés financières.

(1) *R. P. et P.*, août 1906, t. 49, p. 376; juillet-août-septembre 1908, page 661.

Conseil fédéral et Assemblée fédérale tombèrent d'accord pour prendre immédiatement un arrêté interdisant l'exportation de l'énergie électrique sans autorisation du Conseil fédéral. Ayant ainsi paré au danger le plus pressant, ils mirent à l'étude un article constitutionnel accordant à la Confédération, le droit de légiférer sur la question.

A peu près en même temps, un Comité se formait et lançait une initiative qui recueillit dans les délais, 95.000 signatures. Elle confiait à la Confédération, la législation sur l'utilisation des forces hydrauliques, leur transport et la distribution de l'énergie. L'initiative avait été formulée de telle sorte que les signataires accordaient au Comité, le droit de la retirer dans le cas où elle se trouverait en concurrence avec un arrêté fédéral sur la même question. Le procédé constitutionnel était douteux. L'initiative n'a pas été instituée pour être mise dans la dépendance de l'activité ou de la non activité de l'Assemblée fédérale. En réalité, les initiants souhaitaient surtout la solution rapide de la question. L'initiative, en divisant les voix des acceptants entre deux projets, pouvait faire échouer la réforme. Ils retirèrent donc leur texte et c'est seulement celui de l'Assemblée qui fut l'objet de la votation du 25 octobre 1908. Il fut accepté par le peuple et les cantons (1). Une fois de plus, les pouvoirs de la Confédération s'élargissaient, plus sérieusement encore dans ce cas, puisque le nouvel article constitutionnel donne, en définitive, à la Confédération, le droit de légiférer sur une fraction du domaine public cantonal.

Une dernière votation du 4 mai 1913, modifiant les articles 69 et 31, § 2 de la Constitution, étend les pou-

(1) Acceptants: 304.923, 21 cantons 1/2. Rejetants: 56.237, 1/2 cant.

voirs sanitaires de la Confédération pour la lutte contre les maladies de l'homme et des animaux et en particulier contre la tuberculose (1).

SECTION V

DOMAINE FISCAL

Les pouvoirs financiers fédéraux se réduisaient, en définitive, en 1874, à des droits fiscaux nécessités par les prérogatives nouvelles de la Confédération et consenties pour les cantons. Cependant, avec le développement de l'Etat fédéral tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, certaines prérogatives financières nouvelles furent accordées à la Confédération : monopole d'émission des billets de banque et de la monnaie fiduciaire : votation du 18 octobre 1891 (2). Une première tentative avait été faite en 1880 par le Docteur Joos. Sa motion n'ayant pas été prise en considération par le Conseil national, il l'avait transformée en initiative. Celle-ci recueillit le nombre de signatures nécessaires mais le Conseil fédéral refusait de l'admettre comme initiative en vue d'une révision partielle. C'est la question préalable à toute révision totale : la Constitution fédérale doit-elle être révisée ? qui fut soumise au peuple et aux cantons, le 31 octobre et rejetée. Le vote ne pouvait avoir aucune signification quant à la question principale (3).

Dans ce même domaine financier, nous verrons, sur le plan législatif, une tentative plus intéressante : celle de la Banque Nationale.

(1) Acceptants : 169.012, 16 cantons 1/2. Rejetants : 111.163, 4 cantons 1/2.

(2) Acceptants : 231.578, 14 cantons. Rejetants : 158.934, 8 cantons.

(3) *Ann. de L. E.*, 1880, p. 444 et 1891, p. 664.

Les rapports fiscaux, eux, semblent être de tous les rapports existant entre Confédération et cantons, les plus solidement établis. Toute tentative de modification au profit soit de l'un, soit de l'autre, a échoué. Peuple, cantons et Gouvernement sont restés fidèles au partage fiscal établi en 1874. Les tentatives de réaction ou d'évolution nées de l'initiative populaire ont été rejetés par le peuple et les cantons. Entre ces deux tentatives, se place la législation fiscale de guerre qui mérite une mention spéciale.

La première tentative de transformation fiscale, tentative de réaction, date de 1894, c'est l'initiative douanière, dite des 2 francs, connue sous le nom de Beutézug ou « course au butin » (1). Il s'agissait là d'une manœuvre de la droite fédérale pour affaiblir la Confédération en la privant de ressources. L'initiative était ainsi rédigée : « La Confédération doit payer aux cantons, chaque année, sur le produit total des péages, 2 francs par tête d'habitants en prenant pour base le chiffre de la population de résidence ordinaire établi par le dernier recensement fédéral. Cette disposition constitutionnelle entre, pour la première fois, en vigueur pour 1895 ». L'initiative était soutenue aussi par les catholiques, toujours prêts à manifester leur opposition de principe au pouvoir central. Les promoteurs pouvaient compter, semblait-il, à juste titre, sur l'esprit particulariste suisse. Habilement, ils laissaient entendre, surtout dans les réunions de paysans, âpres au gain, que les 2 francs pourraient être distribués chaque année aux citoyens. C'était établir le gaspillage à l'état permanent. L'initiative se heurta évidemment à une résistance très vive

(1) *R. L. P.*, décembre 1894, t. 2, p. 537.

R. P. et P., 1894, t. 1, p. 117; t. 2, p. 539; 1895, t. 4, p. 558.

et justifiée de la part des autorités fédérales. Ils ne se firent pas faut de démontrer la folie du projet; il compromettrait définitivement l'équilibre financier, réalisé avec tant de peine en 1848, puis en 1874. Les cantons seraient les premiers à en souffrir. Si la Confédération a reçu des cantons le produit des douanes, c'est pour lui permettre de faire face aux charges nouvelles résultant, pour elle, des services publics à elle confiés (Administration, Armée, P. T. T., Ecole Polytechnique) et aux subventions qu'elle accorde (reboisement, agriculture). Il n'y a donc pas eu rupture d'équilibre entre les ressources de la Confédération et des cantons comme le prétendent les promoteurs de l'initiative, mais simplement accroissement parallèle et coordonné des dépenses et des recettes. Enlever une grande partie de ses recettes à la Confédération serait la mettre en état de déficit chronique. En face des charges sans cesse croissantes de l'Etat fédéral, si le budget a pu être maintenu en équilibre, c'est grâce à l'augmentation concomittante des recettes. Celles-ci sont essentiellement d'origine douanière. Or, les tarifs de douanes ont dû être augmentés pour défendre la Suisse contre la politique protectionniste des pays voisins. Mais il s'agissait d'une situation exceptionnelle, et il était souhaitable que cessât cette lutte de tarifs. Il fallait donc que les autorités fédérales fussent en mesure d'abaisser ses tarifs. Ce qui leur aurait été impossible avec le prélèvement des 2 fr. En outre, ce régime n'aurait-il pas établi une injustice puisque, en dernier ressort, les cantons-frontières auraient subventionné les cantons du centre? Après une campagne très agitée, la participation à la votation fut très forte: 72 %. Une importante majorité se manifesta en faveur du rejet (1). Le peuple suisse

(1) Acceptants: 145.462, 8 cantons 1/2 Rejetants: 350.639, 13 cantons 1/2. Signatures de l'initiative: 67.828.

faisait confiance à ses représentants et à ses conseillers fédéraux. Il refusait de mettre en danger l'œuvre accomplie en 1874 et l'œuvre postérieure. Il affirmait ainsi la loyauté de ses sentiments fédéraux et son refus de toute dépense de caractère démagogique.

La votation du Beutezug apporte la preuve que la population suisse sait comprendre les intérêts fédéraux et sait accorder et conserver à la Confédération les ressources dont elle a besoin. Ce caractère se trouve encore confirmé par ses votes sur la législation financière de la guerre. En effet, alors que les impôts directs demeuraient le domaine exclusif des cantons et que ceux-ci étaient très attachés à cette exclusivité, comme à l'un des signes de leur souveraineté analogue à celui de l'Armée, ils ont consenti par deux fois, en 1915 et en 1919, à la Confédération, la perception d'un impôt de guerre à titre extraordinaire (1).

Il s'agissait, dans le premier cas, d'un arrêté fédéral du 15 avril 1915, ajoutant à la Constitution, un article 42 bis. Il autorisait la perception d'un impôt de guerre qui devait couvrir les frais de mobilisation. La deuxième votation du 14 février 1919 que nous signalons ici, bien qu'elle sorte du cadre chronologique fixé, concernait la perception d'un nouvel impôt de guerre. Dans l'un et l'autre cas, les autorités fédérales avaient pris soin elles-mêmes de fixer dans la rédaction du texte, le caractère passager du droit consenti à la Confédération. C'était un impôt admis en raison des circonstances, à titre extraordinaire, et qui ne serait pas renouvelable. La clause suivante terminait, en effet, l'arrêté fédéral: « Le présent article sera abrogé de plein droit après la perception de l'impôt de guerre ». Les mesures

(1) *Fareste*, t. 2, p. 559, note 1.

d'application devaient être prises par l'Assemblée fédérale à titre définitif sans referendum possible.

Le peuple adopta l'impôt de guerre, et en 1915 et en 1919, par sentiment patriotique, à une très forte majorité (1).

Il adopta également, le 13 mai 1917 (2), l'introduction de l'impôt fédéral du timbre, articles 41 bis et 42, § 7, mais à une faible majorité. C'est là un des multiples signes de mécontentement que donna le peuple à cette époque parce que privé de ses droits constitutionnels.

Mais, il ne faudrait pas voir dans ces concessions patriotiques du peuple et des cantons, le signe d'un changement d'opinion. Le citoyen suisse restait extrêmement attaché aux droits de son canton et demeurerait également méfiant à l'égard des initiatives socialistes. C'est ainsi que fut rejetée, le 2 juin 1918, une initiative socialiste visant à établir un impôt fédéral direct et progressif sur la fortune et le revenu. Cette initiative échoua (3), devant la double coalition de la Suisse catholique à qui toute réforme socialiste était suspecte, et de la Suisse romande, profondément attachée à l'idée fédérale, qui vit avec raison, dans cet impôt direct fédéral, une grave atteinte à l'autonomie cantonale.

Ce dernier échec témoigne de la fidélité du peuple et des cantons, dans les rapports entre Confédération et cantons, au statut financier fixé en 1874. De même qu'en

(1) Votation 6 juin 1915. Acceptants: 452.117, 22 cantons. Rejetants: 27.461, 0 canton.

Votation 4 mai 1919. Acceptants: 307.528, 20 cantons. Rejetants: 165.119, 2 cantons.

(2) Acceptants: 190.288, 14 cantons 1/2. Rejetants: 167.689, 7 cantons 1/2.

(3) Acceptants: 276.735 et 7 cantons 1/2. Rejetants: 325.814 et 14 cantons 1/2. Initiants: 116.864.

1894, ils avaient refusé de revenir en arrière, en 1918, ils refusent d'aller au delà, d'affaiblir encore la puissance cantonale qui aurait été placée sous la coupe du pouvoir central, souverain maître des subventions.

SECTION VI

DOMAINE SOCIAL

1° *Lutte contre l'alcoolisme;*

2° *Assurances et Droit au travail.*

Il importe de classer sous ce titre, divers referenda, qu'unit un même caractère, parce que le plus intéressant des aspects sous lesquels on peut les envisager, est leur aspect social. Il s'agit de la lutte contre l'alcoolisme: votation du 25 octobre 1885, du 25 octobre 1903 et du 5 juillet 1908; de la question des assurances (contre la maladie et les accidents), de l'initiative socialiste sur le droit au travail, et enfin, de la première et célèbre application de l'initiative populaire, sur le mode d'abattage des bouchers israélites.

1° LUTTE CONTRE L'ALCOOLISME

La lutte contre l'alcoolisme est, à cette époque, la question sur laquelle on est le plus souvent revenu: à trois reprises. Quel a été l'accueil populaire à une telle législation?

La question fut posée devant l'Assemblée fédérale par un message du Conseil fédéral du 20 mars 1884 (1). La

(1) *R. P. et P.*, 1895, décembre, p. 560. *Ann. de L. E.*, 1885, p. 435.

situation était la suivante: la population suisse consommait beaucoup d'eau-de-vie au dépens de boissons plus saines comme le vin, la bière, le cidre. Celles-ci étaient frappées de droits très élevés destinés à compenser d'un point de vue fiscal, l'interdiction inscrite dans la Constitution d'élever les droits de consommation perçus sur les spiritueux aux frontières cantonales: article 32. Les dangers de cette situation se trouvaient aggravés par la livraison au commerce d'eaux-de-vie (de pomme de terre ou de grain) de mauvaise qualité. Les cantons avaient essayé de réagir en interdisant la distillation domestique, en réglementant le commerce de détail; mais leur possibilité d'action était insignifiante car ils se heurtaient à l'article 31 de la Constitution fédérale qui garantissait d'une manière à peu près absolue la liberté du commerce et de l'industrie. Donc, seule, une action fédérale pouvait être efficace.

L'interdiction de toute augmentation des droits de consommation aux frontières intercantionales avait été inscrite aussi bien dans la Constitution de 1874 que dans celle de 1848, afin d'éviter une aggravation des entraves intérieures à la libre circulation commerciale et également à raison des complications, qui en seraient résultées pour les traités de commerce. La Constitution de 1874 avait même prévu la disparition totale de ces droits pour 1890. Cette disparition inquiétait beaucoup les cantons, car elle allait priver leur budget d'une recette des plus importantes.

Les améliorations envisagées étaient de trois sortes:

1° Supprimer les « Ohmgelds » ou droits de consommation; par là, dégrèver les boissons hygiéniques de façon à en répandre l'usage;

2° Permettre à la Confédération de réglementer la fabrication et la vente des boissons distillées, et d'exercer un certain contrôle;

3° Rendre aux cantons une liberté relative afin qu'ils puissent édicter certaines restrictions nécessitées par l'intérêt général et assurer une meilleure police.

Cette réforme tendait, dans l'intérêt de tous, à faciliter la consommation des boissons saines, à améliorer la qualité de l'eau-de-vie, et augmentait la liberté des cantons. Elle ne pouvait soulever aucune critique grave ni être taxée d'excessive, aussi fut-elle acceptée sans difficultés par le peuple et les cantons le 25 octobre 1885 (1).

Pour lutter contre la consommation des eaux-de-vie, on s'était, en 1885, efforcé de développer la consommation des boissons saines : vin, bière, cidre ; mais les facilités accordées au commerce de ces boissons : dispenses de toute taxe, vente sans autorisation préalable au-dessous de 2 litres, devinrent vite dangereuses. La consommation du vin en particulier, augmentait dans de telles proportions, qu'elle inquiétait, à juste titre, semble-t-il, les cantons. L'Assemblée fédérale adopte à une très grande majorité la proposition du Conseil fédéral qui tend à ne laisser subsister la vente libre qu'au-dessus de 10 litres et non plus de 2 litres. Quelle allait être l'attitude du peuple ? « Quoique dans cette campagne, dit M. Secrétan (2), les cabaretiers et les abstinents marchent d'accord, appuyés par les viticulteurs qui voient dans les débits « à l'emporter », les officines par où s'infiltrèrent dans nos campagnes les vins étrangers,

(1) La loi d'application votée le 15 mai 1887, transforma, dans un sens tout nouveau, l'article 32 bis. Aussi le referendum fut-il demandé. Cf. *infra*, p. 129 et suivantes.

Résultats de la votation du 25 octobre 1885 : Acceptants : 230.250, 15 cantons. Rejetants : 157.463 et 7 cantons.

(2) *Revue politique et parlementaire* : « La vie politique et parlementaire à l'étranger : la Suisse », avril-juin 1903, p. 631.

on peut craindre que la masse électorale ne sache se hausser jusqu'à l'acte de renoncement qu'on lui demande et que la passion du vin l'emporte sur la raison ». C'est ce qui se produisit. Le peuple crut qu'il allait être soumis au monopole de fait des cabaretiers qui lui vendraient très cher le vin dont il pouvait avoir besoin. L'arrêté fédéral fut repoussé par près de 70.000 voix le 25 octobre 1903 (1), bien qu'il fut soutenu par la plupart des journaux et des partis politiques. Mais la modification proposée ne présentait pas une telle importance que ce résultat puisse être considéré comme très fâcheux (2).

1908 marque une nouvelle étape de la lutte législative contre l'alcoolisme (3), étape d'autant plus intéressante qu'elle est la conséquence d'un mouvement d'opinion populaire après une campagne anti-alcoolique de trois ans. Celle-ci eut pour point de départ un crime particulièrement horrible commis dans le canton de Vaud : un père, dans une crise de folie alcoolique, tue sa femme et ses deux enfants. Le grand Conseil adopte un projet de loi interdisant la vente au détail de l'absinthe. Le projet est ratifié par le peuple. Genève, à son tour, avec l'approbation populaire, adopte la même interdiction. La Ligue anti-alcoolique lance alors une pétition demandant l'introduction dans la Constitution, d'un article 32 ter ainsi conçu : « La fabrication, l'importation, le transport, la vente, la détention pour la vente, de la liqueur dite absinthe, sont interdits dans toute l'étendue de la Confédération. Cette interdiction s'étend à toutes les boissons qui, sous une dénomination quel-

(1) Acceptants : 156.777 et 4 cantons. Rejetants : 228.094 et 18 cantons.

(2) *R. P. et P.*, 1903, avril-juin, p. 631; octobre-décembre, p. 611.

(3) *R. P. et P.*, 1908, juillet-septembre, p. 656.

conque, constituerait une imitation de l'absinthe. Le transport en transit et l'emploi de l'absinthe à des usages pharmaceutiques restent réservés.

» L'interdiction ci-dessus entrera en vigueur deux ans après son adoption. La législation fédérale statuera sur les dispositions nécessaires à la suite de cette prohibition.

» La Confédération a le droit de décréter la même interdiction par voie législative à l'égard de toutes les autres boissons contenant de l'absinthe, qui constituerait un danger public. »

L'initiative recueillit plus de 167.000 signatures, nombre rarement atteint. Malgré ce, le Conseil fédéral donna un avis défavorable, craignant d'abord la charge des indemnités à payer aux fabricants et trouvant ensuite qu'il serait préférable de commencer par faire l'éducation du peuple. L'Assemblée fédérale, après une intervention des députés de la Suisse romande (celle-ci était la plus contaminée), vota un préavis favorable. Cet appel est très intéressant et très significatif. Basé sur la solidarité fédérale, il a été entendu et compris de tous : « Si, dirent-ils, nous avons lié notre alliance fédérale, ce n'est pas seulement pour construire des routes, des télégraphes ou des téléphones ou pour exploiter des chemins de fer, mais aussi pour travailler ensemble à la prospérité morale de tout le peuple et pour combattre ensemble les ennemis intérieurs qui portent préjudice à sa force et à son bonheur. C'est l'occasion de le montrer. Vaud et Genève ont fait leur possible pour enrayer le mal, mais le droit fédéral les entrave ; ils n'ont pu interdire que la vente au détail sur leurs territoires, non pas la vente en gros et la fabrication. Si l'autorité fédérale se désintéresse, les lois cantonales sont perdues : fabricants et cafetiers reviendront à la charge et demanderont que ces lois soient rapportées ; ils finiront par

aboutir, si la Confédération ne vient pas à notre secours. On parle d'éducation populaire, mais l'éducation antialcoolique du peuple est forte, le pétitionnement le prouve, ce qui reste à faire, c'est l'éducation des magistrats. »

L'interdiction de l'absinthe fut votée (1) par une très grosse majorité populaire et par tous les cantons, sauf deux : Neuchâtel et Genève, où se trouvent situées les principales fabriques. Dans cette dernière votation, c'est le peuple lui-même qui a imposé au groupement fédéral la prohibition de l'absinthe et a ainsi collaboré à son œuvre.

2° ASSURANCES ET DROIT AU TRAVAIL

En dehors de ces diverses votations sur l'alcool, le peuple suisse a, dans l'ensemble, accepté toutes les mesures constitutionnelles socialement importantes et nécessaires qu'on lui a proposées. Il a ainsi fait preuve de son sens de la solidarité sociale en acceptant, le 26 octobre 1890, à une forte majorité (2), un arrêté du 13 juin 1890, introduisant dans la Constitution un article 34 bis. Cet article permet à la Confédération d'établir par voie législative, l'assurance contre les accidents et la maladie. Le texte ne tranche pas la question de l'obligation (3).

Cependant, le peuple ne fit pas preuve d'un sens social aussi sûr, lorsqu'il accepta, le 20 août 1893 (4), l'initia-

(1) Acceptants : 241.078 et 20 cantons. Rejetants : 138.669 et 2 cant.

(2) Acceptants : 283.228 et 20 cantons 1/2. Rejetants : 92.200 et 1 canton 1/2.

(3) *Ann. L. E.*, 1890, p. 569.

(4) Acceptants : 191.527 et 11 cantons 1/2. Rejetants : 127.101 et 10 cantons 1/2.

tive sur le mode d'abattage des bouchers israélites (1). Cette initiative devait introduire dans la Constitution, l'interdiction de saigner les animaux sans les avoir auparavant étourdis : article 25 bis. Ce mode d'abattage avait d'abord été interdit par les cantons de Berne et d'Argovie. Sur la protestation des Israélites, l'Assemblée fédérale annule ces arrêtés. Le débat est alors porté sur le terrain fédéral et l'initiative lancée le 30 août 1892 par la Société protectrice des Animaux. Elle recueillit 83.159 signatures, nombre qui dépassait sensiblement le minimum nécessaire. Bien que la campagne ait été menée en grande partie par la Société protectrice des Animaux, cette votation fut essentiellement une manifestation antisémitique et un acte d'intolérance. Ce n'était pas un résultat bien brillant pour la première application de l'initiative que le vote de cette petite disposition de police tracassière. Mais il ne faut pas non plus exagérer la portée de cette erreur qui fut un vote de surprise dont se désintéressa la majeure partie de la population : 49,1 % seulement de participation. Aucune loi d'exécution ne fut jamais mise à l'étude ni réclamée et le texte est resté lettre morte.

La dernière des votations à considérer est éminemment sociale puisque l'objet en était le droit au travail. Il s'agissait d'une initiative lancée par le parti socialiste dans un double but : but de propagande en faveur de son programme, désir de connaître le nombre de voix dont il pourrait disposer dans une consultation populaire. Le texte de cette initiative est particulièrement intéressant à relire aujourd'hui où un certain nombre des mesures envisagées sont entrées dans la législation ou tout au moins, sont devenues familières à l'esprit. Le voici :

(1) *R. D. P.*, novembre-décembre 1894, p. 553.

« Le droit à un travail suffisamment rétribué est reconnu à chaque citoyen suisse. La législation fédérale, celle des cantons et des communes, doivent rendre ce droit effectif par tous les moyens possibles. En particulier, il y a lieu de prendre les mesures suivantes :

» a) De réduire les heures de travail dans le plus grand nombre possible de branches d'industries, dans le but de rendre le travail plus abondant ;

» b) D'organiser des institutions, telles que bourses du travail, destinées à procurer gratuitement du travail à tous ceux qui en auront besoin et que l'on placerait directement dans les mains des ouvriers ;

» c) De protéger légalement les ouvriers contre les renvois injustifiés ;

» d) D'assurer, d'une façon suffisante, les travailleurs contre les suites du manque de travail, soit au moyen d'une assurance publique, soit en assurant les ouvriers à des institutions privées à l'aide des ressources publiques ;

» e) De protéger efficacement le droit d'association en faisant en sorte que la formation d'associations ayant pour but de défendre les intérêts des ouvriers contre les patrons ne soit jamais empêchée, non plus que l'entrée dans ces associations ;

» f) D'établir une juridiction officielle des ouvriers vis-à-vis de leurs patrons et organiser d'une manière démocratique, le travail dans les fabriques ou ateliers, notamment dans ceux de l'Etat et des communes » (1)

Tous ces principes sont aujourd'hui à peu près généralement admis. Ce qui prêterait le plus vivement à discussion, seraient les modalités d'applications. C'est

(1) *R. D. P.*, 1894, novembre-décembre, p. 536. Chronique politique : « La Suisse », par Ch. BORGEAUD. Note 1.

d'ailleurs, dès cette époque, une des raisons pour lesquelles le Conseil national, malgré sa sympathie pour certaines de ces mesures, proposa le rejet. Le nombre des réformes envisagées à la fois pouvait également effrayer, l'initiative n'avait recueilli que 62.000 signatures environ. Lors du referendum, le texte lui-même ne réunit que 75.880 approbations contre plus de 308.000 non. Le projet était à cette date vraiment utopique, les difficultés sinon les impossibilités d'application qu'il aurait entraînées lui enlevant une grande partie de sa valeur pratique et toute efficacité. Seule, la discipline du parti socialiste joua en sa faveur et les socialistes acquirent ainsi la preuve qu'ils ne pouvaient compter que sur leurs adhérents.

Ce vote est donc particulièrement significatif puisqu'il manifeste nettement le refus de principe du peuple suisse d'adopter le programme socialiste, tout en sachant accepter, en temps opportun, les mesures sociales justes et bonnes qui lui sont proposées. (On peut le constater à propos des assurances et de l'alcool.) [1].

(1) V. *supra*, p. 93 et 98.

CHAPITRE II

REFERENDUM LEGISLATIF

Le premier caractère que présente à tout observateur le referendum législatif est son peu de fréquence. En effet, au regard du grand nombre de lois ou d'arrêtés fédéraux votés entre 1874 et 1914, plus de 300 (276 en 1908), le referendum législatif n'a fonctionné que trente-sept fois. La proportion est faible. On peut donc admettre sans difficulté, que le peuple fait le plus souvent confiance à ses représentants dans l'exercice de leur fonction législative. Mais lorsque le peuple use de son droit de contrôle et de son pouvoir de décision suprême, cet usage se traduit presque toujours par un vote négatif. Ces trente-et-une consultations comportent dix-neuf rejets contre douze acceptations. Cette observation s'explique aisément par le fonctionnement même du referendum législatif. Referendum facultatif, il est toujours demandé contre la loi par ceux qu'elle mécontente; ceux qui l'approuvent n'ont aucun intérêt, au contraire, à la remettre en question.

D'une façon générale, aussi, la participation aux votations est plus forte. Cela s'explique aisément, le fait même du referendum prouvant que la question elle-même ou la solution donnée est controversée. Adversaires et partisans se dérangent plus volontiers pour aller aux urnes.

Une autre remarque qui s'impose également, si l'on jette un coup d'œil sur un tableau des referenda facultatifs, c'est leur fréquence décroissante. Assez sensible, jusqu'en 1900, elle le devient encore plus par la suite. Entre 1900 et 1914, cinq referenda seulement, le dernier datant de 1912. Peut-être le peuple, appelé à voter plus souvent en matière constitutionnelle par le jeu de l'initiative populaire, se montre-t-il moins enclin à provoquer le referendum législatif?

Quoi qu'il en soit, il n'est pas douteux que si le referendum législatif confère au peuple la souveraineté législative, celui-ci use peu de son pouvoir, et que la grande majorité des lois importantes entre en vigueur par une simple approbation tacite du peuple. Il en a été ainsi, par exemple, pour les lois sur la responsabilité des chemins de fer et bateaux à vapeur; la responsabilité des fabricants et entrepreneurs; la loi sur la durée de travail dans les entreprises de transport; le code des obligations, la loi sur la capacité civile, la loi sur les brevets d'invention ainsi que pour plusieurs décrets favorisant l'agriculture ou accordant des subventions aux écoles primaires. Mais à côté de ces lois, beaucoup d'autres également importantes ont subi la sanction populaire: acceptation ou rejet. Ainsi le peuple est intervenu plusieurs fois sur la question des chemins de fer, sur la question des tarifs douaniers, sur les questions militaires, a accepté la loi sur les assurances en cas de maladie et d'accidents. Nous allons étudier successivement ces votations ordonnées d'après les divers domaines qu'elles intéressent comme en matière constitutionnelle. Ce sont d'ailleurs, assez souvent, des lois d'exécution.

SECTION I

DOMAINE POLITIQUE

Immédiatement après la promulgation de la Constitution, révisée en 1874, l'Assemblée fédérale songea tout d'abord à unifier la législation sur le droit de vote. Le projet semblait conforme à l'esprit nouveau manifesté par l'acceptation de la Constitution. La réglementation du droit de vote appartenait, en effet, aux cantons. Chacun d'eux, avait son régime propre qu'il tenait pour le meilleur. Les principales divergences entre ces régimes résultaient d'une part des effets de la faillite sur la capacité civile, d'autre part, de la question de l'obligation du vote. Une réglementation unique fut adoptée par l'Assemblée fédérale : loi fédérale du 25 décembre 1874 sur le droit de vote des citoyens suisses. Le particularisme cantonal se rebella contre cette unification. Le referendum fut demandé contre la loi par 108.674 signatures. La votation eut lieu le 23 mai 1875. La loi fut repoussée à une faible majorité (1), d'autant plus faible que la participation avait été plus grande. Lors de la révision constitutionnelle de l'année précédente, l'esprit cantonaliste avait dû faire bien des concessions devenues nécessaires. Le sacrifice était encore trop rapproché pour que toute nouvelle concession fut admise. Cependant, il s'en était fallu de quelques milliers de voix que la loi ne fut votée. C'est pourquoi l'Assemblée fédérale crut pouvoir, deux ans plus tard, revenir sur

(1) Acceptants: 202.583. Rejetants: 207.263.

la question et vota la loi du 2 mars 1877 sur les droits politiques des Suisses établis et en séjour et la perte des droits politiques des citoyens suisses (1). L'énoncé du titre souligne les deux points essentiels de la loi: en premier lieu elle fixe les conditions dans lesquelles un citoyen suisse peut changer de canton sans perdre ses droits politiques; en second lieu, elle s'occupe de la perte des droits politiques par suite d'une condamnation, d'une faillite ou d'une interdiction. La loi dans un certain sens n'est qu'une loi d'exécution de l'article 45 de la Constitution qui avait consacré le droit pour tout Suisse de s'établir en n'importe quel point du territoire. La différence entre l'établissement et le séjour, les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et leurs droits civils, seront fixés par une loi fédérale, ajoute l'article en question. Le referendum fut encore demandé mais par 40.207 signatures seulement. Malgré ce, le résultat de la votation, le 21 octobre, recélait une surprise. C'est par 213.230 non que fut repoussée la loi contre 131.557 oui. Le refus était cette fois, si catégorique que nulle tentative n'est venue depuis lors troubler l'autonomie cantonale sur ce point.

Un autre projet de loi relatif aux compétences des autorités fédérales fut également repoussé (2). En effet, le referendum fut demandé contre la loi du 27 juin 1894, réglant la question de la représentation de la Suisse à l'étranger. La création ou la suppression des postes diplomatiques seraient confiées au Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale gardait un droit de contrôle par voie budgétaire puisqu'elle oenserait le droit de voter ou

(1) *Ann. de L. E.*, 1877, p. 604. CURTI: « Le Referendum », p. 325.

(2) Acceptants: 124.517. Rejetants: 177.991.

de ne pas voter les crédits nécessaires (1). La loi fut repoussée le 3 février 1895 parce que, semble-t-il, le peuple préféra se réserver la possibilité d'intervenir par voie de referendum d'abord, ensuite (et c'est un caractère essentiel de la psychologie populaire suisse), parce qu'il se méfie de toute ce qui bureaucratise la vie sociale.

Enfin, un dernier referendum en date du 23 octobre 1903 intéresse vivement le domaine politique, car il met en cause les libertés publiques et en particulier la liberté de la presse (2). La loi soumise au referendum avait pour but l'introduction dans le Code pénal d'un article transformant en délit l'incitation à la désobéissance et à la mutinerie militaire, par les personnes n'appartenant pas à l'Armée. C'était une loi de circonstance provoquée par un article paru dans un journal socialiste de Genève, qui invitait les soldats à résister même par la force à des ordres qui attenteraient à leur dignité. Aucune poursuite ne put être engagée, le Code pénal ne contenant aucune article applicable. Le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale qui l'adopta, le texte suivant :

« Article 48 bis: Sera puni de l'amende ou de l'emprisonnement suivant la gravité du délit, celui qui aura incité ou entraîné des citoyens soumis au service militaire, à commettre des violations de leurs devoirs de service, constituant des crimes ou délits dont les tribunaux militaires ont à connaître. La tentative de ce délit est passible des mêmes peines. L'acte commis à l'étranger, tombe également sous le coup du présent article.

» Sont réservées les dispositions des lois pénales mili-

(1) *R. D. P.*, 1896, t. 5, p. 157.

(2) *R. P. et P.*, avril-juin, 1903, p. 635; octobre-décem., 1903, p. 611.

taires, qui demeurent applicables aux personnes soumises à ces lois. »

Bien que le texte eut été rédigé par un député du groupe socialiste, les socialistes firent campagne pour provoquer le referendum et recueillirent 60.000 signatures. Ils furent soutenus par les journaux d'opposition, les journaux anti-militaristes et surtout par une grande partie de la presse catholique. Le thème de la campagne était le suivant : La loi risque de mettre en danger la liberté de parole, la liberté de la presse et le droit de critique. Il ne semble pas que le texte ait caché de semblables desseins. La loi était assez précise. Cependant, le peuple, défiant en tout ce qui concerne les libertés démocratiques auxquelles il est attaché, crut le danger possible et repoussa la loi (1). En effet, la vigueur même de la réaction gouvernementale prédisposait à la méfiance car elle ne pouvait se justifier par les effets de l'article : ils étaient nuls. Le peuple estima qu'il était inutile pour si peu de mettre entre les mains du Gouvernement, un texte susceptible de devenir dangereux pour le simple droit de critique propre à toute démocratie. Cette opinion s'accrédita d'autant plus facilement que quelques légères malversations s'étant produites dans les bureaux militaires, les journaux avaient dû faire campagne contre ces derniers.

Il ne faudrait cependant pas conclure de ce rejet que le peuple fût systématiquement opposé à toute loi restrictive de la liberté abusive de la presse. C'est ainsi qu'en 1906, une loi ayant été votée pour punir la glorification des menées anarchistes et la provocation publique à commettre de tels crimes, les socialistes voulurent provoquer un referendum contre la loi mais ne réüssi-

(1) Acceptants : 117.694. Rejetants : 264.083.

rent même pas à réunir les 30.000 signatures nécessaires.

En définitive, le referendum législatif en matière politique s'est exercé très rarement. Cette rareté est naturelle car les grands problèmes politiques relèvent normalement du cadre constitutionnel. C'est d'ailleurs grâce au referendum constitutionnel qu'ont été acceptées, et même imposées, comme pour la représentation proportionnelle, des modifications extrêmement importantes. Au contraire, avec le referendum législatif, chaque votation s'est traduite par un rejet. Qu'il s'agisse du droit de vote, de la représentation de la Suisse à l'étranger ou des libertés publiques, le peuple s'est montré attaché à l'œuvre accomplie en 1874 et a refusé aussi bien toute unification nouvelle que toute diminution même aléatoire de ses droits et de ses libertés.

SECTION II

DOMAINE LÉGISLATIF

En ce qui concerne l'extension du domaine législatif confié à la Confédération, les votations manifestent la même tendance à l'acceptation que dans le cadre constitutionnel.

Au lendemain même du vote de la Constitution, le peuple acceptait une loi extrêmement importante sur l'Etat civil et le mariage (1). Cette loi du 24 décembre 1875 présentait une physionomie très complexe. Le

(1) CURTI: « Le Referendum », p. 325. *Ann. L. E.*, 1875, p. 714.

législateur y avait mêlé, certaines dispositions excellentes avec d'autres qui l'étaient moins, de manière à ce que les unes fassent accepter les autres. Elle fut votée de justesse le 23 mai 1875 par 213.199 voix contre 205.069. Cette faible majorité suffit à faire cesser toute polémique, autour de la loi et à la faire accepter par tous. Cet apaisement n'aurait sans doute jamais pu être obtenu sans la sanction populaire dont la loi fut ainsi revêtue. En effet, elle avait suscité une violente opposition de la part des catholiques. Elle créait à juste titre un état civil administratif en instituant trois registres consacrés respectivement aux naissances, aux décès et aux mariages, mais par ce moyen détourné, faisait passer des dispositions laïques : elle rendait obligatoire le mariage civil et établissait le divorce. Ces dernières dispositions avaient mécontenté les catholiques qui se prononcèrent contre la loi. La lutte extrêmement âpre se termina par leur échec. La loi avait été habilement rédigée. Pour éviter la collusion des cantonalistes et des catholiques, elle conservait une certaine autonomie aux cantons, dont les législations sur le mariage étaient fort différentes ; en outre, elle facilitait le mariage.

Le peuple accepta (1) : votation du 17 novembre 1889, une autre loi très importante, la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et faillites (2). Cette question avait été confiée à la Confédération en 1874 mais la loi d'exécution avait été longue et malaisée à établir en raison de la difficulté d'élaborer un texte transactionnel entre tous les systèmes et les usages fort divergents des cantons. C'est, contre ce texte, fruit d'une mise au point délicate, que fut demandé le referendum. Cet

(1) Acceptants : 244.317. Rejetants : 217.921.

(2) *Ann. L. E.*, 1889, p. 606.

appel au particularisme cantonal ne fut pas entendu du peuple qui accepta la loi. Cette expérience et cette acceptation sont d'autant plus intéressantes que le referendum est rarement demandé contre une loi technique comme l'était celle-ci. Dans ce cas, le texte législatif est facilement mésestimé. C'est ce qui semble s'être produit pour une loi du 4 octobre 1896 sur la garantie en matière de ventes de bestiaux (1). Le referendum ayant été demandé, la votation eut lieu le 4 octobre 1896. La loi était destinée à compléter le Code des Obligations. Elle exigeait que la garantie des vices rédhibitoires fût toujours stipulée par écrit, et limitait le délai de réclamation à neuf jours. Or, ces deux solutions étaient contraires à la législation et aux usages de nombreux cantons. Elles risquaient par là même de compliquer et d'entraver les transactions et non de les faciliter. C'est pourquoi les intéressés demandèrent le referendum et votèrent tout naturellement contre la loi sans d'ailleurs beaucoup l'attaquer. Pas plus défendue qu'attaquée, elle fut rejetée sans lutte.

Au contraire, en 1906 (2) : votation du 10 juin, fut acceptée une loi du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires, des articles de ménage et objets usuels dans la mesure où ils peuvent être dangereux pour la santé ou la vie. Cette loi établissait un double contrôle cantonal et fédéral dans l'intérêt des consommateurs.

Une votation de caractère un peu différent intéresse l'administration de la justice (3). Il s'agit d'un arrêté fédéral du 19 décembre 1883 qui ajoutait un article 74 bis

(1) *R. P. et P.*, 1896, t. 8, p. 728. *R. D. P.*, 1896, t. 6, p. 530.

(2) Acceptants: 245.397. Rejetants: 146760.

(3) *Ann. L. E.*, 1883, p. 568.

au Code pénal fédéral en vue de transférer la connaissance de certains procès politiques des tribunaux cantonaux au tribunal fédéral: « Lorsque, dans une affaire criminelle de leur ressort, la confiance en l'indépendance ou l'impartialité des tribunaux cantonaux est ébranlée par suite d'agitations politiques, le Conseil fédéral peut renvoyer au tribunal fédéral l'instruction et le jugement de la cause, même s'il s'agit d'un crime non prévu par le présent code. Dans ce dernier cas, le tribunal fédéral statue d'après la législation du canton dans lequel le crime a été commis ».

Ce referendum eut lieu le 11 mai 1884 (1): votation dite du Chameau à 4 bosses, où furent soumis au peuple quatre projets de nature absolument différentes: modification du Code pénal, un crédit de 10.000 francs pour la légation de Washington, la création d'un secrétariat dans le département de la justice, patentes des voyageurs de commerce. Le referendum avait été demandé dans les quatre cas par un nombre égal de signatures. Ils furent tous rejetés. On ne peut douter qu'il n'y ait eu là une manifestation publique de mécontentement contre le Gouvernement plutôt qu'un rejet particulier de chacune de ces mesures.

Dans l'ensemble, en matière législative, ce dernier cas, un peu spécial mis à part, le peuple s'est montré, comme en matière constitutionnelle, beaucoup plus favorable à l'œuvre fédérale qu'il a ratifiée trois fois sur quatre, que dans d'autres domaines.

(1) Demande de referendum: 93.046 signatures. Acceptants: 159.068.
Rejetants: 202.773.

SECTION III

DOMAINE MILITAIRE

La tentative de modification des articles constitutionnels militaires, le 2 novembre 1895, tentative centralisatrice, avait abouti à un échec (1). L'interprétation de cette unique votation négative, doit être complétée par l'étude des votations législatives dans ce même domaine. En effet, il est indispensable de mentionner, au moins la plus importante d'entre elles: celle du 3 novembre 1907 consacrant l'acceptation par le peuple d'une loi nouvelle sur l'organisation militaire de la Confédération. Cette loi tenait compte des rejets qui l'avaient précédée et des motifs qui les justifiaient.

Ces rejets sont, en dehors du referendum constitutionnel, déjà étudié, au nombre de trois.

Les deux premiers: 9 juillet 1876 (2), et 12 octobre 1877 (3), n'offrent qu'un très faible intérêt. Ce sont deux tentatives successives mais inutiles pour obtenir le vote de la taxe d'exemption militaire. Cette taxe devait frapper les citoyens suisses dispensés (4) du service militaire. Par ce moyen indirect, on établissait le principe du service militaire obligatoire et l'on procurait à la Confédération, de nouvelles ressources. Ce principe auquel l'opinion publique se montrait réfractaire, fut cependant admis à la longue par elle et le referendum ne fut pas demandé contre un troisième projet (5).

(1) Cf. *supra*, p. 78.

(2) Acceptants: 156.157. Rejetants: 184.894.

(3) Acceptants: 170.223. Rejetants: 181.383.

(4) Par suite d'infirmités physiques ou de leurs fonctions.

(5) *Ann. L. E.*, 1877, p. 598.

La consultation négative du 4 octobre 1896 (1), un an après le rejet de la révision des articles constitutionnels militaires, est plus importante et plus intéressante (2). Le peuple devait se prononcer sur un projet de code disciplinaire de l'Armée suisse contre lequel le referendum avait été demandé par plus de 69.000 voix. Les peines disciplinaires prévues étaient moins sévères et offraient des garanties plus grandes contre l'arbitraire des officiers. Ces articles furent cependant repoussés. Pourquoi? C'est que cette loi tentait une nouvelle fois de réaliser une plus grande centralisation militaire. Le chef du département militaire recevait pour le temps de paix, les pouvoirs du général commandant suprême de l'Armée en temps de guerre. La loi violait la Constitution car, par cette assimilation, les décisions du chef du département militaire devenaient insusceptibles d'appel; or, la Constitution attribue l'autorité militaire fédérale au Conseil fédéral. Celui-ci peut toujours connaître des décisions prises par les chefs des départements, cette division en départements ayant seulement une valeur pratique pour faciliter l'écoulement des affaires.

Une autre disposition de cette loi provoqua également la défiance populaire et heurta le sentiment très vif chez le Suisse, de sa liberté. Il s'agissait de la répression des fautes de discipline commises en dehors du service. Une telle incrimination pouvait aboutir à la suppression pratique du droit de critique si l'autorité militaire se révélait quelque peu susceptible.

Ces articles, très impopulaires pour cette double raison, furent repoussés à une énorme majorité, sans

(1) Acceptants: 77.169. Rejetants: 310.992.

(2) *R. D. P.*, juillet-décembre 1896, p. 530. *R. P. et P.*, juin 1896, page 728.

campagne violente, une fois obtenue la demande de referendum.

On pourrait croire qu'à la suite de cette série d'échecs, le peuple suisse se montre systématiquement hostile à toute loi militaire. Le referendum législatif du 3 novembre 1907 permet de considérer ce premier jugement comme trop hâtif (1). A la suite du double échec de 1895 et 1896, l'organisation militaire de la Suisse qui, depuis longtemps se révélait défectueuse, n'avait pas encore été révisée. En 1903, la question est remise à l'ordre du jour. Il s'agit de ne plus aller au devant d'un nouvel échec. Le peuple ne veut pas de la panacée centralisatrice préconisée par l'administration militaire. Il désire, les campagnes référendaires et leurs résultats l'ont nettement montré, que les améliorations de l'organisation militaire fédérale soient apportées dans les cadres constitutionnels existants, sans engager de modification de structure. C'est en tenant compte de ces volontés populaires, que la conférence, réunie par le département militaire dans le but d'étudier cette réforme, va entreprendre ses travaux. Après une large enquête, l'année suivante, la conférence adopta un projet qui respectait entièrement la souveraineté nationale en matière militaire, point essentiel des revendications populaires; par ailleurs, le projet réduisait de deux ans la durée du service militaire personnel. Les jeunes gens se trouvaient libérés dès 28 ans, de toute obligation militaire, ce qui facilitait leur établissement. Pour améliorer les cadres, la loi restreignait, en outre, le bénéfice des exemptions. L'impôt militaire cessait d'être perçu quatre ans plus tôt. Enfin, la loi perfec-

(1) *R. P. et P.*, août 1906, p. 411; février 1907, p. 392; février 1908, page 462.

tionnait l'instruction des troupes, mettait plus d'unité au sein de l'Etat-Major et simplifiait l'organisation du département militaire. En échange de tous ces allègements et améliorations appréciables, le projet comportait seulement quelques charges financières supplémentaires. La loi prévoyait également que l'Armée peut servir à maintenir la tranquillité et l'ordre dans le pays. Cette disposition qui ne fait cependant que reprendre les articles constitutionnels, mécontenta les socialistes. Ceux-ci en prirent prétexte pour lancer une demande de referendum contre la loi, demande qui réunit près de 90.000 signatures. Le referendum fut fixé au 3 novembre. Les socialistes firent une vive propagande contre la loi et essayèrent d'obtenir un nouveau vote de rejet qu'ils présenteraient comme une manifestation contre l'institution militaire elle-même. Quelle allait être l'attitude du peuple? Ses votes antérieurs s'expliquaient par des raisons légitimes dont la loi nouvelle tenait compte. Mais la loi militaire comme une loi d'impôt, « demande beaucoup et ne donne rien, en sorte qu'il faut un certain renoncement, une notion claire du devoir patriotique pour l'adopter » (1). Le nombre des participants d'éleva à près de 600.000 (2), sur un total de plus de 800.000 électeurs (3); c'est le témoignage le plus éloquent de l'intérêt que le peuple suisse prit au débat qui mettait en question son patriotisme même. Il se prononça en faveur de la loi à la majorité importante de 329.958 oui contre 267.605 non. Etant donné la difficulté toujours reconnue de faire voter par le peuple une loi militaire, même bienfaisante comme celle-

(1) SECRÉTAN: *Revue politique et parlementaire*: « La Vie politique et parlementaire à l'étranger: la Suisse », août 1906, p. 411.

(2) 597.558.

(3) 808.916.

ci, c'était un beau succès. C'est pourquoi le vote de 1907 complète et explique les votes négatifs antérieurs. Ils étaient dûs, non pas à un mouvement d'opinion antimilitariste, mais simplement à la défaveur des solutions envisagées.

Au contraire, lorsque les rédacteurs eurent tenu compte de ses désirs, le peuple fit preuve de beaucoup de clairvoyance et affirma sans équivoque ses sentiments patriotiques.

SECTION IV

DOMAINE ADMINISTRATIF

Parmi les questions d'ordre administratif, l'intérêt du peuple suisse s'est concentré pendant cette période, sur la question des chemins de fer. En effet, sur six référenda, quatre les concernent; l'un des deux autres a pour objet l'un des textes législatifs soumis au peuple le 11 mai 1884 et déjà cités. Il s'agit de l'organisation du département fédéral de justice et de police. Malgré la méfiance bien connue du peuple suisse pour la bureaucratie, il parut (1), extraordinaire que ce projet fut rejeté. Ce rejet ne peut s'expliquer que comme une manifestation de mécontentement général. L'autre référendum, de beaucoup plus important, soulève le problème de l'éducation populaire. L'article 27 de la Constitution avait posé en principe que l'enseignement primaire devait être laïque, gratuit et obligatoire, de telle sorte que l'école pût être fréquentée par des enfants

(1) Acceptants: 149.729. Rejetants: 214.916.

de toute confession (1). La Confédération devait veiller à l'application de ces principes. Une enquête avait été ordonnée par l'Assemblée fédérale. Elle révéla que dans plusieurs cantons où la majorité des habitants appartenaient à une même religion, l'école avait gardé un caractère confessionnel. L'Assemblée décida d'instituer un secrétaire scolaire chargé d'assurer ce contrôle. En réalité, les promoteurs de la loi étaient connus pour leur anticléricisme. Leur but réel était de porter atteinte à la liberté religieuse. Aussi, 180.995 citoyens demandèrent-ils le referendum contre l'arrêté en question du 14 juin 1882. La votation eut lieu le 26 novembre 1882 et se traduisit par un échec retentissant pour les promoteurs de la loi : 318.139 voix repoussèrent l'arrêté ; 172.010 seulement l'acceptèrent. Croyants de toute religion et démocrates sincères, épris de liberté s'étaient unis pour défendre la liberté de conscience et s'opposer à toute ingérence étatique et bureaucratique dans l'école.

Les quatre autres referenda, ont trait à des questions ferroviaires. Ils offrent un intérêt inégal. Le premier eut pour objet une loi du 22 août 1878 accordant une subvention aux voies ferrées alpines (2). Il s'agissait de permettre la continuation des travaux de la ligne du Saint-Gothard mis à la charge de la Suisse par la Convention internationale du 12 mars 1878. La subvention fut votée par le peuple à une très grosse majorité (3), le 19 janvier 1879, malgré le caractère local de la subvention. Il est vrai que le Conseil fédéral avait promis que des subventions semblables seraient également accordées à d'autres lignes : Mont-Cenis, Simplon...

(1) *Ann. L. E.*, 1882, p. 778.

(2) CURTI: « Le Referendum », p. 330.

(3) Acceptants: 278.731. Rejetants: 115.571.

Jusqu'en 1891, la question des chemins de fer reste en sommeil. Mais à cette date, fut voté un arrêté fédéral autorisant l'acquisition par la Confédération, du chemin de fer « Central Suisse » aux conditions fixées par le contrat du 3 avril précédent passé entre le Conseil fédéral et la direction du « Central Suisse » (1). Le referendum ayant été demandé, le rachat fut repoussé à une grosse majorité le 6 décembre 1891 (2). pour une double raison : D'abord le prix très élevé du rachat qui effraie, ensuite la volonté du peuple de ne pas favoriser telle ou telle partie de la Confédération. Cette raison est certainement essentielle car quelques années plus tard, en 1898, le peuple acceptait le rachat par l'Etat de tous les chemins de fer suisses.

Entre temps, une loi sur la comptabilité des chemins de fer avait été également acceptée (3). Elle obligeait les Compagnies à tenir leur comptabilité de manière à faciliter le rachat s'il y avait lieu (4). Dans une certaine mesure, le vote de cette loi pouvait apparaître comme un vote liminaire précédent la question proprement dite du rachat. C'est pourquoi la campagne référendaire fut extrêmement passionnée. Déjà, on envisageait la perspective du rachat. L'opinion était très divisée, division d'autant plus dangereuse qu'une fois de plus, elle opposait Suisse romande et Suisse alémanique. Le résultat acquis pacifia d'ailleurs comme tou-

(1) *Ann. L. E.*, 1891, p. 664.

(2) Acceptants : 130.729. Rejetants : 289.706.

(3) *R. P. et P.*, décembre 1896, p. 662. *R. D. P.*, juillet-décembre 1896,

(4) Elle les oblige en particulier à tenir les comptes de construction et de réfection, de façon à favoriser l'acheteur éventuel. En cas de contestation sur l'estimation des lignes, les tribunaux d'arbitre sont remplacés par les Tribunaux fédéraux.

jours les esprits et la minorité accepta loyalement la volonté du peuple, exprimée par la voie référendaire. La Suisse alémanique était, dans sa très grande majorité, favorable à la loi alors que la Suisse romande lui était hostile. Dans la première, l'impopularité des compagnies était telle, à raison du prix élevé des transports, que tous les votants se rallièrent au rachat : radicaux, démocrates, socialistes, catholiques même, à la suite de l'intervention personnelle, dans la lutte, de M. Zemp. La Suisse romande, sauf les socialistes, manifestait une nouvelle fois son hostilité traditionnelle à toute mesure étatique et centralisatrice. La loi fut votée par le peuple le 4 octobre 1896 (1) à 46.000 voix de majorité. C'était sans doute un grand pas en avant en faveur du rachat depuis 1891 ; mais on ne pouvait en déduire avec certitude, la victoire du principe du rachat. En effet, parmi les catholiques qui avaient répondu à l'appel de M. Zemp, tous n'en étaient pas partisans. Aussi, lorsque, moins de deux ans plus tard, le referendum fut demandé sur la loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération suisse, nul n'aurait pu dire quel serait le résultat du scrutin (2). L'Assemblée fédérale acceptant les arguments invoqués par le Conseil fédéral n'avait guère discuté le principe du rachat, mais en serait-il de même pour le peuple ? Les arguments pour étaient les suivants : il favoriserait l'unité d'exploitation, l'unification des tarifs, permettrait de nationaliser les chemins de fer, les compagnies étant peu à peu tombées entre les mains de financiers étrangers, Allemands en particulier. Le rachat de gré à gré s'était révélé impossible à faire.

(1) Acceptants : 223.220. Rejetants : 176.577.

(2) *R. P. P.*, juin 1898, p. 671. *R. D. P.*, 1898, t. 9, p. 348 ; t. 11, p. 509.

Enfin, grâce au vote de la loi sur la comptabilité, on pouvait espérer passer un marché avantageux. La loi fut votée et par le Conseil national et par le Conseil des Etats. Elle prévoyait, en outre, que les chemins de fer seraient gérés par une administration financière distincte. S'il y avait des bénéfices, ils seraient affectés à l'amortissement de la dette, à l'amélioration du réseau, à la construction des lignes alpestres. Dès la réunion même des signatures, la lutte s'engagea très violente. Toute prévision sur le succès ou l'échec demeurait hasardeuse. Les partis politiques s'étaient, certes, prononcés en sa faveur, même les catholiques à la suite de M. Zemp, rallié au rachat; la loi avait été acceptée par l'Assemblée à une forte majorité, mais ces raisons étaient insuffisantes pour permettre de pronostiquer un succès à quiconque connaissait l'indépendance du peuple suisse à l'égard des votes de ses représentants ou des mots d'ordre des partis, ainsi que sa défiance instinctive contre toute centralisation tendant à accroître les pouvoirs centraux et la force de la bureaucratie. N'était-ce pas un cas type de ce genre? Le Gouvernement n'allait-il pas avoir sous ses ordres 25.000 employés de plus? L'opération elle-même comportait des risques financiers certains. A quelle somme s'élèverait le rachat? De quelle manière s'effectueraient le paiement? Toutes ces justes observations qui, d'ordinaire, exercent une influence certaine sur les mouvements d'opinion populaires, n'eurent aucune efficacité. Ce fut une poussée irrésistible en faveur du rachat qui, le 20 février 1898, le fit approuver à la majorité écrasante de 384.000 oui contre 176.000 non. Quels ont été les motifs d'une telle vague de fond alors que neuf ans plus tôt un projet de rachat partiel avait été repoussé? Il semble que, bien que plus modeste, il ait été rejeté à cause même de ce caractère partiel. Il favorisait une partie du pays, pour

un avantage financier douteux. On ignorait quelle était la valeur du réseau. Au contraire, le rachat en bloc fut admis avec enthousiasme parce que le peuple était persuadé que la Confédération faisait une bonne affaire, réaliserait des bénéfices et pourrait procéder à une diminution des tarifs. Une autre raison déterminante fut la volonté de dégager le réseau suisse de l'emprise financière étrangère. Plutôt que le maintien d'une pareille situation, ne valait-il pas mieux voir le réseau passer à l'Etat, être administré par des fonctionnaires, malgré l'endettement qui allait en résulter pour la Confédération, malgré les dangers de la centralisation et de la bureaucratie?

Il semble donc bien résulter de ces diverses votations législatives comme des votations constitutionnelles, et en particulier de l'évolution de la question des chemins de fer que le peuple suisse accepte, dans le domaine administratif, progressivement et lentement, mais sans opposition systématique, à la fois un accroissement de compétence et une centralisation plus poussée en faveur de la Confédération.

SECTION V

DOMAINE FINANCIER

Le referendum législatif a suscité, dans le domaine financier, quelques votations intéressantes. La plus importante de toutes concerne la Banque d'Etat. Elle sera examinée en dernier lieu.

En cette matière, les deux derniers des arrêtés fédéraux rejetés par le peuple, le 11 mai 1884, doivent être mentionnés ici. Un premier arrêté du 19 décembre

1883 (1), accordait une subvention de 10.000 francs à la légation suisse de Washington. Le peuple suisse le rejeta sans nul doute par mécontentement général, mais également par esprit d'économie: cette dépense paraissant inutile (2). Le second de ces arrêtés (3), exemptait du paiement de la patente, les voyageurs de commerce voyageant en Suisse pour le compte d'une maison suisse, pourvu qu'ils n'aient aucune marchandise avec eux.

Deux autres referenda présentent ensuite un intérêt beaucoup plus considérable, car il s'agit de l'adoption par le peuple, et cela à deux reprises, du tarif des douanes suisses. Le premier en date du 10 avril 1891 est approuvé le 18 octobre de la même année (4, 5). Par ce tarif, la Suisse relevait, à l'imitation des états voisins, les droits d'entrée sur les marchandises pénétrant sur son territoire, sauf quelques exceptions en faveur des matières premières. Pour l'exportation, seuls quelques articles étaient frappés de droits purement fiscaux. C'est donc un tarif protectionniste qui a été accepté par le peuple à une majorité assez élevée. L'expérience semble l'avoir satisfait car douze ans plus tard, en 1903 (15 mars) [6], il adopte, en effet, à une majorité beaucoup plus élevée encore, un nouveau tarif douanier également protectionniste. Il majorait, à l'instar des autres pays d'ailleurs, les droits d'entrées fixés en 1891. Cette majoration devait, en outre, faciliter la signature de nouveaux traités de commerce. S'il est exact que la

(1) Acceptants: 137.824. Rejetants: 219.728.

(2) La subvention fut versée tout de même, mais par un moyen détourné.

(3) Acceptants: 174.195. Rejetants: 189.550.

(4) Acceptants: 220.004. Rejetants: 158.934.

(5) *Ann. L. E.*, 1891, p. 651.

(6) Acceptants: 332.001. Rejetants: 225.123.

majorité fut importante, il n'en est pas moins vrai que les votes négatifs atteignirent, eux aussi, un chiffre élevé. L'élévation du tarif douanier avait été, en effet, très discutée. Les cantons-frontières, en particulier, fournirent une grosse majorité négative. Les droits d'entrée entravent les échanges et le commerce international dont ils sont, par leur situation, les bénéficiaires. Dans tout le pays, les centres urbains, ouvriers et les hôteliers, votèrent aussi négativement, pour une raison facile à comprendre: toute protection douanière, en limitant la concurrence, amène l'augmentation des prix. En fait, la bataille fut gagnée par les cantons agricoles. Souvent sacrifiés à l'industrie, ils étaient animés de la ferme volonté d'être à leur tour protégés contre la concurrence étrangère. M. Secrétan estime que « cette acceptation du tarif douanier par une majorité populaire de plus de 100.000 voix est un fait heureux », car « le vote du peuple fournit au Conseil fédéral, le tarif général qu'il estime nécessaire pour la négociation des futurs traités de commerce et un appui moral suffisant, tandis que la minorité considérable de rejetants lui donne des indications utiles sur l'opinion qui règne dans une partie importante de la population » (1).

Le peuple suisse a fait preuve de sagesse en votant les tarifs douaniers et en facilitant la tâche du Gouvernement. Ce vote était d'ailleurs conforme à l'intérêt d'une grande partie de la population qui demandait à être protégée contre les produits étrangers.

Il ne reste plus à étudier en dernier lieu, que le referendum du 28 février 1897 sur la Banque d'Etat (2). Ce

(1) SECRÉTAN: « La Vie politique et parlementaire à l'étranger: la Suisse ». *Revue politique et parlementaire*, avril-juin 1903, p. 634.

(2) *R. D. P.*, 1898, t. 9, p. 335. *R. P. P.*, décembre 1896, p. 662, 666; juin 1897, p. 682.

projet était le point d'aboutissement de toute une politique monétaire fédérale dont les premiers linéaments remontent au vote de la Constitution. En effet, en 1874, on avait prévu l'uniformisation par voie législative, de l'émission des billets de banque et de leur remboursement, tout en maintenant une organisation bancaire décentralisée. De cette trop grande décentralisation résultait une diversité fâcheuse. La garantie du chiffre d'émission n'était pas assurée d'une manière égale dans toutes les banques. Des différences considérables existaient entre les taux de l'escompte des régions agricoles et commerciales. Une première tentative d'amélioration de ce régime fut repoussée le 23 avril 1876 (2). Ses adversaires étaient de deux sortes: d'abord ceux qui trouvaient que la loi portait atteinte à l'autonomie cantonale et à la liberté des banques, enfin ceux qui la trouvaient trop modérée. Ce sont ces derniers qui triomphèrent en 1891 en faisant adopter le monopole des billets de banque, après un premier échec en 1880, échec dû à la procédure adoptée; elle mettait en question toute la Constitution fédérale. L'article 39 nouveau de la Constitution était ainsi rédigé: « La Confédération peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale ou en concéder l'exercice (sous réserve du droit de rachat) à une banque centrale par actions à créer, qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération ». Afin d'obtenir le vote de la loi, le texte avait été rédigé en termes assez imprécis, en particulier sur la question discutée de la nature de cette banque. Il est vrai que les intentions du législateur étaient précisées dans le message du Conseil fédé-

(1) Acceptants: 120.068. Rejetants: 193.253.

ral à l'Assemblée fédérale : « La forme qui semble convenir le mieux pour notre pays, serait, ainsi que cela existe ailleurs, une banque privée placée sous la surveillance efficace de l'Etat et à la direction de laquelle ce dernier coopérerait de concert avec les représentants du commerce et des intérêts directs. C'est sous cette forme qu'elle pourra le mieux tenir le juste milieu entre les intérêts de l'Etat, les intérêts économiques généraux et les intérêts particuliers du commerce qu'elle est appelée à servir ». A cette date, seul, M. Hauser, était partisan de la banque d'Etat pure. Mais lorsqu'en 1897, la loi d'exécution est mise à l'étude, les Conseils avaient été renouvelés et M. Hauser était chef du département des finances. C'est un projet conforme à ses théories, à la fois très centralisateur et très étatiste qu'il présentât au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale. Il réussit à le faire accepter par les uns et les autres. Ce projet instituait à Berne une « Banque de la Confédération suisse ». Elle jouissait du monopole d'émission des billets de banque et était chargée du service de la Trésorerie de l'Etat. La Confédération répondait pour tous les engagements de la Banque. Le capital était couvert par la Confédération pour les trois-cinquièmes et par les cantons pour les deux-cinquièmes. La couverture en était constituée par des espèces, lingots d'or, et effets de commerce. La Banque ne pouvait s'occuper que d'émission, de virement ou d'escompte. La direction en était assurée par un Comité nommé par le Conseil fédéral. La direction des succursales était également nommée par lui. Un Conseil de surveillance était chargé du contrôle. Le Conseil fédéral devait participer encore à sa nomination. Cette loi suscita un très vif mouvement en faveur du referendum car elle trahissait les promesses faites en 1891. La demande réunit 78.000 signatures. La votation fut fixée au 28 février 1897. Tous

les mécontents se groupèrent autour de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie qui avait pris l'initiative du referendum. Ils étaient nombreux : d'abord, tous ceux qui, par principe, sont hostiles à la centralisation et à l'étatisme (spécialement les catholiques conservateurs avec leur chef, M. Zemp), ensuite les banques cantonales et leur clientèle, qui craignaient les perturbations qu'apporterait ce nouvel organisme sur le marché de l'argent. Les arguments que l'opposition pouvait faire valoir étaient nombreux et graves : le système proposé confondait le crédit de la Suisse avec le crédit de la Banque et compromettait par là le premier. La confiance dans l'Etat ne serait-elle pas également compromise ? Ne garantissait-il pas les engagements de la Banque ! Celle-ci serait livrée aux influences politiques et assurerait avec moins d'indépendance et d'impartialité, la défense des intérêts privés, commerciaux ou autres. En outre, ce projet, comme tout projet étatiste, augmentait les pouvoirs des autorités fédérales sans ménagement pour les droits cantonaux. Tous ces arguments agirent sur l'opinion publique et en particulier sur certains milieux commerçants et industriels, partisans convaincus de la création d'une banque centrale d'émission indépendante et solidement constituée. Ils ne voulaient pas d'une banque d'Etat qui mit en péril le crédit de l'Etat et la liberté des banques existantes.

La participation à la votation fut très forte. La Banque d'Etat fut rejetée à une très grosse majorité, malgré les arguments démagogiques employés par ses partisans. Ils promettaient le crédit à bon marché et en même temps, de gros bénéfices sur l'émission. Ils firent aussi campagne contre le capital privé. Cet échec était prévu, étant donné l'ampleur de l'opposition suscitée de tous côtés par la teneur du projet. Le peuple suisse ne voulait pas d'une banque d'Etat. Ce n'était pas en vue d'une

telle réalisation qu'il avait approuvé, en 1891, le principe d'une Banque nationale; mais, par contre, il désirait certainement la création d'une banque centrale qui aurait travaillé d'une manière indépendante à l'assainissement du crédit, à l'unification de la monnaie et à la prospérité du pays. C'est pourquoi, en 1906, une nouvelle loi créant une Banque nationale suisse mixte comme il avait été prévu primitivement ayant été voté, les socialistes ne réussirent pas à trouver les 30.000 signatures nécessaires pour provoquer le referendum qu'ils désiraient.

En résumé, ces referenda, ce dernier en particulier, corroborent ce qu'avaient déjà révélé les referenda constitutionnels, à savoir que le peuple n'accepte le développement des pouvoirs financiers fédéraux que dans des limites assez strictes, par nécessité de cet accroissement pour la prospérité du pays, mais en respectant autant que possible, d'une part les libertés publiques, d'autre part les droits cantonaux.

SECTION VI

DOMAINE SOCIAL

Les votations possédant un caractère social sont beaucoup plus variées dans le domaine législatif que dans le domaine constitutionnel. Acceptation et rejet se partagent ces six votations.

Dès avant le vote même de la Constitution de 1874, une enquête sur le travail des femmes et des enfants et le travail ouvrier avait révélé des faits graves qui avaient ému l'opinion. L'intervention du législateur fédéral était nécessaire. Dans l'état des textes consti-

tutionnels de 1848, elle était malheureusement impossible. Pour permettre la réglementation protectrice uniforme souhaitée, l'article 34 de la Constitution révisée reconnut à la Confédération le droit de statuer sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui peut être exigé des adultes et sur la protection des ouvriers travaillant dans des industries dangereuses et insalubres. La loi d'exécution fut votée le 23 mars 1877. Elle s'occupait de toutes les questions que lui avait attribué l'article 34, c'est-à-dire qu'en plus de la question du travail des femmes et des enfants et du travail de nuit, elle établissait quelques règles protectrices de l'ouvrier dans ses rapports avec son patron, notamment en ce qui concerne son emploi ou son renvoi. Au point de vue des accidents du travail, elle établissait la responsabilité patronale. Le patronat mécontent des restrictions apportées à son autorité omnipotente, surtout de celles concernant les ouvriers adultes, réussit par ses manœuvres, à provoquer un referendum contre la loi. Il la présentait aux ouvriers comme un attentat à leur liberté. La votation eut lieu le 21 octobre 1877 (1) et grâce aux campagnes des organisations ouvrières, mieux averties et des hommes sociaux de tous les partis, elle se clôtura par l'adoption de la loi, malgré les pressions patronales. La majorité était faible, mais, exprimant la volonté populaire, elle suffit à imposer l'acceptation loyale de la loi, à tous (2).

En second lieu, le referendum fut demandé contre une loi d'un caractère tout à fait différent. Il s'agissait d'enrayer la propagation des épidémies en instituant des mesures préventives de prophylaxie et en particulier

(1) Acceptants: 181.204. Rejetants: 170.857.

(2) *Ann. L. E.*, 1877, p. 581.

en rendant la vaccination obligatoire. La loi, était, certes, excellente, mais de telles mesures étaient inconnues de nombreux cantons et par conséquent peu familières au peuple. Il y vit surtout une réglementation tracassière et bureaucratique. Elle fut rejetée le 30 juillet 1882 (3) à une majorité écrasante. En fait, la loi eut un résultat heureux car elle éveilla l'attention du public (4).

La loi du 23 décembre 1886, sur laquelle le peuple fut appelé à voter le 15 mai 1887, a déjà été citée. Il s'agit de la loi d'exécution de la modification constitutionnelle adoptée par lui, le 25 octobre 1885. Celle-ci attribuait à la Confédération, les pouvoirs nécessaires pour régler la fabrication et la vente des spiritueux, pour combattre l'alcoolisme. Le texte laissait entièrement libre le choix des moyens. Deux systèmes pouvaient être envisagés: monopole ou imposition. C'est le système de l'imposition qu'adopta le Conseil fédéral et qu'il présenta aux Chambres. Celles-ci, après discussion, le modifièrent entièrement et du projet primitif sortit: le monopole, monopole de fabrication et d'importation dont les principaux traits sont les suivants: la Confédération veillera sur la rectification, traitera avec les producteurs, livrera les spiritueux, réglementera les droits d'entrée, le colportage, le débit. Le produit du monopole sera attribué aux cantons à charge pour eux de supprimer les droits qu'ils percevaient sur les boissons saines: vin, bière, cidre, afin d'en diminuer le prix. Un dixième des recettes serait employé à combattre l'alcoolisme. Le monopole auquel on s'attendait peu, suscita un mouvement de protestation. Le referendum

(3) Acceptants: 68.027. Rejetants: 254.340.

(4) *Ann. L. E.*, 1882, p. 777.

fut demandé; cependant, le texte fut voté par le peuple à une majorité sensiblement élevée (1). En réalité, l'essentiel était d'enrayer le développement de l'alcoolisme et d'améliorer la qualité de l'alcool lui-même. Il ne semble pas que le monopole ait donné de mauvais résultats. Les partisans même du système de l'imposition ont été obligés de reconnaître qu'il a atteint les buts proposés tant au point de vue de la consommation de l'alcool que de sa rectification (2).

Les autorités fédérales ayant songé à assurer la retraite des fonctionnaires de la Confédération, avaient voté une loi allouant une pension aux fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions: 26 septembre 1890 (3). L'opinion publique était hostile à cette loi. Elle estimait cette dépense inutile et surtout avait été surprise par la nouveauté de cette institution dont ni les cantons, ni les communes n'avaient fait l'expérience. Leurs fonctionnaires et employés ne possédaient aucun avantage semblable. Le referendum fut demandé par plus de 84.000 signatures et c'est à une majorité vraiment énorme que fut rejetée la loi, le 15 mars 1891: 91.851 oui et 353.977 non. Malgré certaines lacunes de la loi: tarifs insuffisamment précis laissant place à l'arbitraire, on peut regretter un tel échec et le manque de générosité dont fit preuve le peuple suisse à cette occasion.

Les dernières votations concernent la question des assurances (4) dont le peuple et les cantons avaient

(1) Acceptants: 267.122. Rejetants: 133.416.

(2) Numa Droz: « Le monopole de l'alcool en Suisse ». *Revue politique et parlementaire*, septembre 1895, page 401.

(3) *Ann. L. E.*, 1891, p. 663.

(4) *R. P. P.*, décembre 1899, p. 668 et suivantes; juin 1900, p. 785 et suivantes. *R. D. P.*, 1902, t. 18, p. 347.

accepté l'introduction dans la Constitution fédérale : votation du 26 octobre 1891, article 34 bis. L'approbation avait été presque unanime. La loi d'exécution fut étudiée et préparée pendant huit ans. Ce travail avait été confié à l'un des députés de la majorité, député des plus influents : M. Forrer. Le projet présenté par lui, fut voté le 5 octobre 1899 par l'Assemblée fédérale à l'unanimité moins deux abstentions socialistes et un vote négatif d'un député de Genève. Or, cette loi qui semblait avoir été étudiée avec tant de soin, qui avait été adoptée aux Conseils par tous, fut repoussée par le peuple par 341.914 non contre 148.035 oui. Depuis la question des chemins de fer, on n'avait jamais vu, en Suisse, résultat référendaire aussi surprenant et aussi massif. En effet, même pendant la campagne, les partis politiques influents étaient restés fidèles à leur vote parlementaire ; tous les journaux, sauf deux ou trois exceptions, prenaient parti pour la loi. Le referendum fut déclenché par trois journalistes sans mandat. Au début, le succès de leur initiative parut douteux et en décembre, M. Numa Droz (1), se demandait si les 30.000 signatures pourraient être réunies. Cependant, au fur et à mesure que la loi était connue et que la campagne se développait, les signatures se multipliaient. Le jour de clôture, le 9 janvier 1900, le referendum était demandé par 117.461 citoyens. Par la suite, l'opposition ne cessa de se fortifier et c'est à près de 200.000 voix de majorité que la loi fut repoussée le 20 mai. On ne pouvait voir dans ce rejet, une manifestation antisociale puisque le principe même de l'assurance avait été voté à une très forte majorité. C'était à la loi elle-même que les oppo-

(1) *Revue politique et parlementaire*: « La vie politique et parlementaire à l'étranger : la Suisse », décembre 1899, p. 668 et suivantes.

sants étaient hostiles et non au principe de la loi. Son rédacteur, M. Forrer, était imbu des théories philosophiques et juridiques allemandes et du socialisme d'Etat. Ces théories l'avaient conduit à adopter un ensemble de dispositions peu compatibles avec la psychologie populaire helvétique. D'abord, l'assurance était obligatoire pour ceux qui y seraient assujettis, premier point qui heurtait l'esprit d'indépendance du Suisse. De plus, cette obligation était garantie par des sanctions sévères et accompagnée de maintes formalités bureaucratiques que le peuple suisse est naturellement peu enclin à accepter. On reprochait également au caractère obligatoire de l'assurance, d'être inutile et de constituer un encouragement à la simulation. La loi exigeait ensuite que la contribution ouvrière fut garantie par le patron (assurés obligatoires) ou par la commune (assurés volontaires); ce système rendait la loi profondément injuste, car elle privait du bénéfice des assurances, tous les travailleurs sans patrons dont la commune ne voudrait pas assurer la garantie, cas évidemment qui serait très fréquent. Par ailleurs, la loi confondait l'assurance accidents qui relevait jusqu'alors de la responsabilité du patron et l'assurance maladie. Cette fusion privait l'ouvrier, dans le premier cas, de certains avantages dont il bénéficiait jusqu'alors. La loi rencontra aussi des adversaires résolus parmi les clients des caisses d'assurances privées. En effet, l'ensemble de l'organisation prévue tendait à rendre l'assurance à la caisse officielle, obligatoire, au détriment des caisses libres qui comptaient déjà plusieurs centaines de mille d'assurés. Ils défendirent activement leurs caisses et les principes de collaboration qui les régissaient, en particulier dans les sociétés de secours mutuels. La loi, au contraire, séparait employés et employeurs dans l'administration des caisses officielles. Enfin, en dernier lieu, critique suprême

me, les bases financières du projet étaient très mal assurées. La Confédération devait verser certaines primes aux caisses d'assurance. Comment les paierait-elle, alors que le budget était déficitaire? Le Conseil fédéral avait proposé de se procurer des ressources en établissant le monopole des tabacs. Mais l'Assemblée fédérale l'avait refusé. On s'était donc contenté de promettre des économies. La sûreté de telles ressources pouvait paraître bien aléatoire et faire douter sérieusement par là, de la valeur de la loi. A la vérité, la discussion devant le peuple fut beaucoup plus approfondie qu'elle ne l'avait été devant les Conseils qui avaient fait confiance à M. Forrer. A cette discussion sérieuse et concrète, la phraséologie humanitaire des défenseurs du projet: amour du progrès, esprit de solidarité, générosité, etc... ne put résister.

La loi rejetée, il fallut tirer la leçon de l'échec. C'est à quoi se résolut le Conseil fédéral. Il semble bien que la principale raison en fut, comme dans tous les cas analogues, le refus de tout étatisme et par conséquent, la nécessité de réduire autant que faire se pouvait, l'interventionnisme étatique d'une part, d'autre part, de régler la collaboration avec les sociétés d'assurances existantes. Il faut y ajouter la séparation de l'assurance accidents et l'assurance maladie, cette confusion ayant été à l'origine de plusieurs erreurs de la loi.

Dès 1904, le Conseil fédéral remit à l'étude un nouveau projet tenant compte de l'expérience précédente. Présenté à l'Assemblée fédérale le 10 décembre 1906, il fut voté, après de longues discussions, à l'unanimité, par le Conseil des Etats et par la quasi-unanimité au Conseil national. Il est devenu la loi du 13 juin 1911 (1). Celle-ci

(1) *Ann. L. E.*, p. 528.

distingue de l'assurance-accidents, l'assurance-maladie qu'elle a dépourvu de tout caractère obligatoire et qu'elle a appuyée sur les sociétés déjà existantes. L'organisation de la première avait encore soulevé de très vives critiques, surtout de la part des libéraux qui la trouvaient trop étatiste. Elle créait un monopole pour la Caisse nationale suisse d'assurances et grévait la Confédération d'une lourde charge financière. On lui reprochait, de plus, avec moins de raison peut-être, d'avoir assuré les accidents survenus en dehors du travail et d'avoir prévu l'assurance volontaire.

Le referendum fut encore demandé par un chiffre assez élevé de signatures (1). La loi était beaucoup mieux faite, mais malgré tout, l'opinion était très divisée. Cependant, ce fut un succès qui, cette fois-ci, termina le referendum le 4 février 1912 (2). Ce succès ne fut sans doute pas triomphant comme pour le vote du principe, mais fut appréciable pour un problème où les intérêts étaient si mêlés et si complexes. En fait, il témoigne du sens social dont de bonne heure fit preuve le peuple suisse sur une question en définitive délicate et difficile. C'est d'ailleurs l'impression d'ensemble que paraît devoir laisser cette étude rapide des divers referenda sociaux, à l'exception de quelques erreurs regrettables, comme le rejet de la loi sur la retraite des fonctionnaires fédéraux.

(1) 75.930.

(2) Acceptants: 287.565. Rejetants: 241.416.

CHAPITRE III

RESULTATS ET TENDANCES

DES VOTATIONS POPULAIRES 1874-1919

Après avoir considéré successivement dans les deux chapitres précédents les votations qui ont eu lieu en Suisse, entre 1874 et 1919, il convient maintenant d'en dégager l'orientation et de chercher dans quelle direction la constitution et la législation helvétiques ont évolué, sous la conduite directe du peuple.

Il semble que celle-ci ait acquis l'estime générale aussi bien des hommes d'Etat suisses que des observateurs étrangers. C'est ce qu'exprimait M. Maurice Deslandres à la Semaine sociale de Reims (1): « Qu'on ne craigne pas d'ailleurs que le souverain soit incapable de se conduire. Le peuple suisse, dans la Confédération, exerce ses prérogatives depuis 1874 et 1891, et c'est sous ce régime que, malgré les difficultés toutes particulières, la Suisse a atteint dans l'ordre moral, intellectuel, matériel, un rang que les plus grands Etats, fussent-ils conduits par des gouvernements anti-démocratiques pourraient lui envier. Les hommes d'Etat suisses de toutes opinions, un Numa Droz comme un Curti ont d'ailleurs

(1) Maurice DESLANDRES: « L'Etat. Le problème constitutionnel », *Semaines sociales de Reims*, 1933, page 288.

rendu hommage à la clairvoyance du pays. « Quand il » se prononce, il ne se trompe pas souvent » a dit l'un, et l'autre: « Le referendum n'a empêché que peu du » bien que nous voulions et il a empêché beaucoup de » mal par le seul fait qu'il se dressait devant nous » comme un avertissement. »

Si les hommes d'Etat paraissaient satisfaits des résultats donnés dans l'ensemble par les institutions de démocratie directe, en a-t-il été de même du peuple? Celui-ci n'a-t-il ressenti aucune lassitude de l'exercice de sa souveraineté? S'est-il montré favorable à l'extension de ses droits, en poursuivant le développement du courant démocratique de 1874? Une première section sera consacrée à ces questions?

La seconde des tendances qui, en 1874, avait présidé à la révision constitutionnelle était une tendance modérée, mais assez forte vers l'unification. Quel a été son sort après 1874? Quelle est celle des deux thèses en présence: thèse centraliste ou thèse fédéraliste qui a reçu l'appui de la volonté du peuple? Tel sera l'objet d'une seconde section.

Un troisième point en corrélation avec le précédent, sera examiné ensuite: quelle a été la ligne générale des tendances politiques et économiques manifestées par le peuple suisse: accroissement des pouvoirs de l'Etat, en vue de son omnipotence? ou, au contraire, respect des libertés individuelles et des libertés économiques?

Enfin, en dernier lieu, se pose un problème nouveau: quel accueil le peuple souverain a réservé aux idées sociales nées de la condition malheureuse des ouvriers, du sentiment de la solidarité entre les hommes d'une part, et à l'application de ces idées, d'autre part.

Progression ou régression de la démocratie directe? Centralisme ou fédéralisme? Etatisme ou libéralisme? Individualisme, socialisme ou sens social? Tels seront

les quatre thèmes directeurs autour desquels se grouperont les quelques observations que peuvent suggérer l'étude des votations populaires suisses.

SECTION I

PROGRESSION OU REGRESSION DE LA DEMOCRATIE DIRECTE?

« Il est à remarquer que depuis un siècle au moins, la législation populaire poursuit, dans la Confédération, une marche ascendante ininterrompue; que les cantons qui ont institué le referendum ne l'ont jamais aboli; que l'abstention des citoyens dans les votations prophétisée par les adversaires du referendum, ne s'est produite que rarement dans le laps de temps assez long pendant lequel le referendum a été appliqué » (1). Cette marche ascendante dont nous parle M. Curti, n'a pas cessé, après 1874. Le développement des institutions de démocratie directe franchissait une étape essentielle, dix-sept ans plus tard, en s'adjoignant l'initiative populaire. L'importance de cette extension des droits populaires est de tout premier ordre, car c'est par elle que, désormais, le peuple acquerra de nouveaux pouvoirs propres, aux dépens de ceux qu'il délègue. Ce développement fait justice de toutes les critiques qui prétendaient que le peuple se lasserait de l'exercice de ses droits de souverain et des appels aux urnes trop fré-

(1) CURTI: « Le Referendum: Histoire de la législation populaire en Suisse », p. 302.

quents. Non seulement le pourcentage de participation aux votations n'a trahi aucun fléchissement continu, mais encore, le peuple n'a pas hésité à accroître les occasions de faire prévaloir directement sa volonté: il était donc faux de prétendre qu'il ne s'intéresserait pas aux affaires publiques d'une manière suffisamment persévérante. Par la voie de l'initiative populaire, il peut lui-même proposer des textes de loi au lieu de se contenter d'approuver ou de désapprouver le travail des Assemblées. L'initiative elle-même, bien qu'issue d'un travail parlementaire, doit son existence à la pression de l'opinion publique sur les Chambres, par la voie de pétitions.

A partir de cette date: 1891, c'est par la voie de l'initiative populaire que les droits du peuple vont tenter de s'accroître encore. C'est donc de lui que continue à venir le désir de nouvelles prérogatives. C'est ainsi que fut adoptée la représentation proportionnelle, malgré le refus systématique des Chambres et deux premiers insuccès complets devant le peuple. « C'est là la preuve du progrès que peut faire, à l'intérieur de la conscience populaire, une grande question politique. La minorité qui la soutient, par le temps et la propagande, sans se laisser décourager par les échecs, finit par devenir une majorité. Il y a là une lente et intéressante conversion de l'opinion publique » (1). Or, cette réforme du mode d'élection du Conseil national, est une réforme démocratique par excellence. Il ne s'agit sans doute pas d'une nouvelle conquête de la démocratie directe, mais il est intéressant d'observer que c'est par elle que la démocratie représentative est devenue ce qu'elle devrait toujours être, la représentation exacte du pays.

(1) PICAUVET: « La Démocratie suisse d'après-guerre ». *Revue des Sciences politiques*, 1924, p. 523.

S'il est donc vrai que le peuple est favorable à l'extension de ses droits, il est tout aussi vrai qu'il l'est avec sagesse et modération. C'est ainsi qu'il a rejeté plusieurs initiatives trop aventureuses, qui, cependant, accroissaient ses droits. Il s'agit, en particulier, du rejet, en 1900, de l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple. L'équilibre nécessaire mais difficile à observer dans la désignation des conseillers fédéraux (question de : langues, religions, cantons, partis), était d'une réalisation beaucoup trop délicate pour être confiée au suffrage universel. Une initiative qui basait l'élection du Conseil national sur la population de nationalité suisse fut aussi rejetée. Elle était dangereuse pour l'équilibre à garder entre cantons et entre les intérêts économiques et sociaux, au sein de l'Assemblée. Une autre preuve de la modération populaire, même lorsqu'il s'agit de l'augmentation de sa puissance est le fait que le peuple n'a pas cherché à acquérir l'initiative populaire législative.

Cet attachement du Suisse à ses institutions démocratiques, s'explique sans doute par les traditions historiques du pays, mais aussi par les services qu'elles lui ont rendus.

Le citoyen suisse est habitué à « penser avant de voter », à apprécier les lois qui lui sont présentées, en elles-mêmes, indépendamment des mots d'ordre de parti. Les campagnes référendaires, les discussions à l'Assemblée, la presse, contribuent de toutes parts à lui faire connaître la question. Le referendum, en cristallisant en quelque sorte, le mécontentement de l'opposition, en lui donnant un moyen légal de se manifester, contribue puissamment à maintenir la paix sociale, à éviter les rancœurs. Un des exemples les plus frappants de cet avantage a été le vote, en 1875, de la loi sur l'Etat civil et le mariage, instituant en même temps le divorce. Il

en a été de même en 1877, du rejet de la loi sur les droits politiques, ou du monopole des allumettes en 1895. En effet, les vaincus ne peuvent se faire aucune illusion sur leur caractère de minorité : même faible, la majorité les oblige à accepter la loi dont elle renforce l'autorité. Parfois, d'ailleurs, une minorité peut devenir majorité, comme pour la représentation proportionnelle. Le referendum permet à la minorité de défendre ses intérêts et de manifester son importance. Son existence même se dresse comme un avertissement en face du législateur. D'autre part, aucune loi ne peut être acceptée si elle a contre elle la majorité du peuple.

Enfin, le referendum a collaboré efficacement à l'unité fédérale. Il a formé un citoyen suisse et un peuple suisse plus conscients de leur existence sur le plan national, connaissant et prenant souci des intérêts généraux fédéraux. Il a contribué à dépouiller les citoyens des divers cantons de ce que leur particularisme et leur patriotisme cantonal pouvait avoir d'étroit et de nuisible à leur patrie, et leur a fait comprendre que l'existence même de la Confédération concourrait au bien-être des cantons.

Ces avantages ont été admirablement observés par Lord Bryce (1), au cours de ses voyages en Suisse. Il les décrit ainsi : « Le mal qu'a pu faire le referendum en retardant l'adoption de mesures utiles, est plus que compensé par le bien qu'il valut à la Suisse : en effet, il réunit sur un projet de loi, une majorité qui donne toute son autorité, alors que l'opinion populaire se montre indécise ; il atténue l'aigreur des discussions, joue le rôle de soupape de sûreté à l'égard du mécontentement

(1) LORD BRYCE : « Les Démocraties modernes », t. 1, page 451.

du peuple, enfin, sert d'avertissement à la législature pour que ses initiatives ne devancent pas le sentiment de la nation ». Il continue plus loin :

« Le referendum contribua à donner de la stabilité aux gouvernements en séparant la question des personnes de celle des mesures législatives. De plus, il a facilité aux membres expérimentés de l'exécutif et du législatif, de demeurer en fonction. A résumer son action, il semblerait avoir diminué plutôt qu'intensifié le sentiment de parti.

» Il contribua avec efficacité à donner aux gouvernants de la Confédération et des cantons, un caractère vraiment populaire en obligeant chaque citoyen à bien se rendre compte de la part qu'il prend personnellement à créer les lois auxquelles il doit obéir, mais loin d'atomiser la nation en unités individuelles, il rapprocha plutôt les classes dans l'accomplissement d'un devoir commun : ainsi devint-il une force qui unifia la nation et rendit la démocratie plus consciente d'elle-même. »

La démocratie directe, en tant que force qui unifie la nation, apparaît dans l'évolution politique de la Suisse, comme une contre-partie indispensable, à la centralisation progressive qui se réalise. En effet, en faisant prendre conscience au peuple du tout que forme la Confédération, elle lui rend plus supportable l'exercice par celle-ci, d'un plus grand nombre de compétences. D'autre part, le referendum empêche le pouvoir central d'accroître lui-même ses pouvoirs sans obstacle. Toute extension des attributions fédérales doit être expressément consentie par le peuple et les cantons. Dans le cas où les autorités fédérales prendraient des décisions qui outrepasseraient leur compétence ou accompliraient leur travail dans un esprit systématiquement et tendancieusement centraliste, le peuple aurait le pouvoir d'op-

poser un refus formel. Dans ce sens donc, les institutions démocratiques apparaissent comme le contre-poids nécessaire à la centralisation qui gagne petit à petit du terrain. Il est absolument remarquable d'observer que celle-ci a marché sans cesse de concert avec les conquêtes de la démocratie. Lorsqu'en 1874, sous l'influence de diverses nécessités économiques, militaires et sociales, une somme assez considérable de compétences nouvelles, fut attribuée à la Confédération, en même temps fut adopté le referendum législatif. Lorsqu'en 1891, l'initiative populaire fut introduite dans la Constitution, elle avait été précédée et accompagnée d'une série de votes à tendance centralisatrice : adoption du monopole de l'alcool au profit de la Confédération, assurance contre la maladie et les accidents, et deux mois après, adoption du tarif douanier de 1891 et du monopole des billets de banque. En règle générale, si le peuple suisse consent à attribuer de nouvelles compétences au pouvoir central, il réclame lui aussi sa part.

SECTION II

CENTRALISME OU FEDERALISME?

Il s'agit ici d'un des problèmes les plus délicats et les plus essentiels de la Confédération helvétique : les rapports entre l'Etat fédéral et les cantons. « La grande difficulté de la Suisse contemporaine, a écrit M. F. Bonjour, c'est la répartition des attributions souveraines entre la Confédération et les cantons » (1).

(1) Cité par PICAVET, *op. cit.*, *Revue des Sciences politiques*, 1924, page 533.

En 1874, les attributions de la souveraineté fédérale avaient sensiblement progressé à divers points de vue : armée, droit, administration et finances. Ce progrès avait été le résultat d'une mise au point difficile entre la double tendance qui se partage la Suisse : la tendance centraliste, plus forte et plus dynamique, et la tendance fédéraliste, qui joue plutôt le rôle de frein et évite à la première des excès contraires à l'esprit helvétique. Au point de vue géographique, la tendance centraliste règne surtout à Berne, et dans la Suisse alémanique qui subit intellectuellement une très forte influence allemande. Or, depuis le milieu du XIX^e siècle, l'Allemagne a suivi une évolution centraliste et étatique. A cette influence, s'oppose la Suisse romande, très fédéraliste qui, en outre, en qualité de minorité, craint toute centralisation qui augmente les pouvoirs de Berne. Au point de vue politique, c'est le parti radical qui s'est fait le champion de la centralisation, sauf en Suisse romande. Elle est soutenue partout par les socialistes. Originellement, les fédéralistes voyaient dans le referendum, un moyen de défense contre leurs adversaires ; mais le peuple s'est révélé beaucoup plus enclin à soutenir les autorités fédérales qu'ils ne le prévoyaient. « Cependant, si la démocratie directe n'a pas fait obstacle à la centralisation, on doit constater qu'elle ne l'a pas favorisée autant qu'on aurait pu le croire » observe M. W. Martin (1). Aussi, se montrent-ils maintenant hostiles à l'extension des droits populaires. Ils la trouvent dangereuse pour la souveraineté cantonale. Ceci paraît exact puisque l'observation l'a montré, l'une et l'autre suivent une évolution parallèle et interdépendante. En outre, la

(1) W. MARTIN : « L'esprit des institutions suisses et l'évolution du Fédéralisme ». *Revue de Genève*, 1926, II, p. 641.

sanction populaire donne plus d'autorité aux mesures adoptées et les rend inattaquables.

En 1874, c'était la centralisation qui avait posé son sceau sur la nouvelle constitution. Cependant, la première des réformes soumise au peuple et adoptée par lui fut, en 1879, la suppression de l'interdiction de la peine de mort inscrite dans la Constitution. Désormais, les cantons étaient libres de la rétablir si bon leur semblait.

Dans les premières années qui suivirent la révision constitutionnelle, les fédéralistes réussirent, après ce premier succès, à maintenir le statu quo et à empêcher toute acquisition nouvelle au profit de la Confédération. C'est en 1876 et en 1880, le rejet du monopole des billets de banque; en 1882, de la législation sur les brevets d'invention, et de l'institution d'un secrétaire fédéral pour l'instruction primaire, du droit de légiférer sur les métiers en 1894. Cette même année, encouragés par ces divers succès, mécontents du vote de quelques mesures centralisatrices, les fédéralistes essaient de prendre l'offensive en déposant une initiative dépouillant la Confédération d'une large part de ses ressources douanières au profit des cantons. Celle-ci aurait ainsi perdu, avec ses moyens d'existence, toute autorité et pouvoir réel. C'était revenir à de très nombreuses années en arrière. Il suffit de rappeler le surnom que regut l'initiative: Bentezug: course au pillage, pour rappeler l'échec qui l'accueillit.

En règle générale, l'initiative de la lutte provient, sauf cette exception, du camp centraliste. Il remporte dès ce moment et en dépit des nombreuses concessions faites déjà dans la Constitution par l'esprit cantonaliste, quelques victoires. Un peu avant le vote de l'initiative populaire en 1891, ce sont: la question de l'alcool en 1885 et 1887; l'assurance contre les accidents et les maladies, en 1890; — dans le domaine du droit: l'Etat-

civil et le mariage, en 1875, malgré la campagne des catholiques; la législation sur le travail dans les fabriques, en 1877 et sur la poursuite pour dettes et faillites, en 1889; — dans le domaine administratif: en 1889, l'acceptation d'une subvention aux chemins de fer des Alpes; — en matière financière: le tarif douanier, accepté en 1891.

En réalité, le courant fédéraliste apparaît plutôt comme un frein qui modère une tendance centraliste qui, livrée à elle-même, montrerait souvent trop de hâte. « A une vue trop superficielle, les deux courants sont à peu près d'une égale force, mais comme leur composition varie d'après les questions, il n'est pas toujours facile de pronostiquer l'issue de chaque lutte. Le courant centraliste tire sa principale force de son homogénéité plus grande; il a une tendance nettement déterminée et marche résolument à ses fins. Le courant fédéraliste réunit, en règle générale, des éléments plus nombreux, mais il ne sait guère que résister, que ralentir le mouvement, que le maintenir autant que possible dans le lit traditionnel de la politique nationale... C'est à l'autre courant qu'appartient plutôt la direction générale du pays. C'est lui qui donne l'impulsion, contenue jusqu'ici, par les institutions fédératives et par l'esprit public, dans des limites assez étroites » (1).

Pris entre ces deux tendances, le peuple suisse est amené à avoir une politique de petites étapes, favorables à une évolution sage et mesurée. C'est ainsi que le monopole des billets de banque, rejeté d'abord, fut adopté en 1891, la protection des inventions en 1877, le droit de légiférer sur les métiers en 1908. En 1891, le

(1) Numa Droz: « Le Vie politique et parlementaire à l'étranger: la Suisse ». *Revue politique et parlementaire*, juin 1897, page 681.

peuple repousse l'achat du Central-Suisse, mais en 1896, vote une loi de comptabilité qui achemine vers le rachat de toutes les lignes de chemins de fer (rachat accepté deux ans plus tard).

Après l'adoption, en 1891, de l'initiative populaire, la centralisation marque de nouveaux progrès. De nouvelles compétences sont confiées au pouvoir central: compétence législative: sur les denrées alimentaires, 1897; sur la protection des brevets chimiques, 1905, et surtout l'unification du Droit civil et pénal, 1898 (il faut ajouter, pour se rendre un compte exact de l'ampleur de la centralisation acquise dans ce domaine, que le Code des obligations, en 1881, et en 1912 le Code civil suisse et le Code des obligations révisé, sont entrés en vigueur sans opposition); — compétence administrative: police forestière en montagne, 1897; utilisation des forces hydrauliques, 1908; police sanitaire, 1913; création d'un Cour administrative, 1913; subvention aux écoles primaires, 1902; et enfin, surtout, le rachat des chemins de fer.

Il résulte de cette vue d'ensemble, qu'une centralisation progressive assez grande s'est opérée, depuis 1874, essentiellement dans deux domaines: domaine du droit, domaine de l'administration. Dans le domaine militaire, les autorités fédérales qui avaient également voulu augmenter leurs pouvoirs se heurtèrent ici, au contraire, à une résistance acharnée de l'esprit cantonaliste. Le peuple s'est refusé à priver les cantons d'une telle prérogative. Les autorités fédérales durent faire amende honorable et après deux échecs successifs, en 1895 et 1896, ils obtinrent, en 1907, le vote d'une nouvelle loi militaire, loi qui respectait les droits des cantons.

Les centralisateurs échouèrent complètement sur un autre point de leur programme: le vote d'une loi uniforme pour la Confédération sur les droits politiques

du citoyen suisse. Après deux échecs en 1875 et 1877, la question n'a plus été reprise. Un autre point sur lesquels les compétences fédérales avaient été étendues en 1874, est celui de ses ressources financières. Plusieurs impôts indirects et taxes lui étaient concédés, mais ses principales ressources provenaient, en 1874, des P. T. T. Elles se trouvèrent accrues dans les années qui suivirent, par les bénéfices que la Confédération réalisa à la suite de l'augmentation du tarif douanier en 1891 et 1903, du monopole de l'alcool et de l'exploitation des chemins de fer, mais à partir de 1912, seulement pour cette dernière qui, jusque-là, avait été déficitaire.

Sauf une taxe d'exemption militaire acceptée après deux échecs, la Confédération n'a, en matière d'impôt, acquis aucun droit nouveau à la veille de la guerre. Pendant la guerre, pour répondre à des nécessités exceptionnelles, et à ce titre seulement, les cantons et le peuple acceptèrent, à deux reprises, la perception d'un impôt direct par l'Etat fédéral. Mais, après la guerre, une initiative socialiste ayant voulu la transformer en perception permanente, échoua totalement. La perception des impôts directs est donc un des attributs de l'Etat qui est demeuré le privilège absolu des cantons.

Parmi les mesures centralisatrices soumises au peuple pendant cette période, quelques-unes d'entre elles ont été rejetées ou acceptées, surtout rejetées pour des raisons étrangères à la question: centralisme ou fédéralisme? Ce n'est pas, en effet, à cause de leur caractère centraliste que le peuple les a refusées, mais surtout à cause des pouvoirs nouveaux économiques et sociaux qu'elles donnaient à l'Etat puisque ces projets établissaient, en même temps que la centralisation, le monopole de l'Etat.

SECTION III

ETATISME OU LIBÉRALISME?

Aux débats précédents, s'en ajouta un autre à peu près concomittant. Il réunit les mêmes hommes, en deux groupes également opposés. Un des aspects que revêt, en effet, souvent, le centralisme, est d'être étatiste. Au contraire, les fédéralistes sont en même temps, en majeure partie, libéraux; mais alors que les premiers avaient souvent, dans la lutte précédente, l'audience du peuple, il n'en est plus de même pour leur politique étatiste. Cette politique présente un double aspect: aspect social, aspect économique.

D'abord, sur le plan de la liberté individuelle: liberté de conscience, liberté de pensée, liberté de presse, le peuple a systématiquement rejeté à de très fortes majorités, tous les projets qui pouvaient, même indirectement, atteindre celles-ci: En 1882, rejet de la loi instituant un secrétaire scolaire chargé d'enquêter dans les écoles primaires cantonales. Le projet avait été inspiré par l'anticléricalisme du parti radical au pouvoir, et pouvait être le point de départ d'une politique d'intolérance religieuse. — En 1884, rejet d'un Code pénal fédéral. — En 1896, un projet sur les peines disciplinaires dans l'armée fut refusé, non seulement en raison de son caractère centraliste, mais encore, en raison d'un article mettant en danger la liberté individuelle. Cet article devait permettre la répression des fautes de discipline en dehors du service. — En 1903, rejet pour la même raison, de dispositions punissant l'incitation des militaires à l'insubordination. Elles aussi risquaient

de devenir inquiétantes pour les libertés démocratiques auxquelles la Suisse est particulièrement attachée.

Au point de vue économique, la résistance à l'augmentation des pouvoirs de l'Etat a été moindre. C'était sagesse, car il y a des questions où l'intervention de l'Etat s'avère nécessaire. C'est ce que devait reconnaître M. Numa Droz lui-même (1) : « Le terrain très habilement choisi par les unitaristes pour opérer cette évolution est celui de l'économie politique et sociale. Ici, il y a des besoins qui ne peuvent être réellement satisfaits que par le pouvoir fédéral; ainsi, à des degrés divers : émission de billets de banque, exploitation de chemins de fer, assurances sociales. Dans ces trois domaines, nul ne songe sérieusement à contester l'utilité et même la nécessité de l'intervention du pouvoir central. Mais, pour chacun d'eux, il y a en présence, la solution centraliste et étatiste, et la solution fédéraliste et libérale. Or, la seconde est systématiquement dédaignée, écartée; la première a seule les honneurs de l'examen et de la discussion ». Il ne semble pas que l'observation de M. Numa Droz soit complètement justifiée. Car, s'il est vrai qu'en règle générale, les autorités fédérales ont eu tendance à proposer les solutions étatistes, bien souvent les votations les ont obligées à revenir sur leur choix primitif. Pour certains projets même, le rejet a été absolument définitif. Il en a été ainsi pour le monopole des allumettes en 1898 à propos duquel le peuple suisse a montré une tendance très nettement défavorable au monopole et à l'étatistation et a, au contraire, protégé la liberté économique.

(1) Numa Droz : *Revue politique et parlementaire* : « La vie politique et parlementaire à l'étranger : la Suisse », juin 1897, p. 681.

En 1900, la première loi d'application des assurances sociales a été refusé essentiellement parce que trop étatiste. Elle ne tenait pas un compte suffisant des initiatives privées, antérieures à l'action de l'Etat: sociétés d'assurances, mutualités. Une seconde loi, respectueuse de ces initiatives et moins étatiste a été votée sans difficulté. Même opposition au monopole, lors de la création d'une banque centrale suisse: En 1891, le peuple avait su accepter la centralisation monétaire nécessaire. Seule la Confédération avait le droit d'émettre la monnaie. Mais, en 1897, les autorités fédérales ayant confié ce soin à une banque d'Etat qui, pratiquement, était sous la dépendance du Gouvernement et n'offrait guère de garantie pour les banques cantonales, le peuple refusa de sanctionner la loi. En 1905, une nouvelle loi d'application, créant une banque très autonome, fut mise au point par le Conseil fédéral et votée par l'Assemblée. Le referendum ne fut même pas demandé. Par contre, sur la question des chemins de fer, après un premier échec pour un rachat partiel en 1891, l'étatisation fut approuvée avec un très grand enthousiasme. En 1897, le rachat global fut admis à une très grosse majorité. C'est un des rares exemples d'un consentement du peuple suisse à l'étatisation et bureaucratisation d'une activité jusqu'alors d'un caractère privé. En fait, l'organisation future laissait une certaine autonomie aux chemins de fer; la population était très mécontente de l'administration des compagnies et un rachat semblable avait été opéré en Allemagne et en Italie. Pour des raisons d'hygiène, le monopole de l'alcool voté par les Chambres à l'encontre d'un projet sans monopole, préparé par le Conseil fédéral, a été également accepté.

Si le peuple a défendu les libertés individuelles contre les empiétements étatiques, il a su également apporter son concours à l'Etat fédéral chaque fois que l'intérêt

national était en jeu. C'est ainsi qu'au point de vue douanier, le peuple a soutenu la politique protectionniste du Gouvernement et a, à deux reprises, en 1891 et 1903, voté le tarif douanier que celui-ci lui proposait.

Le peuple s'est montré capable d'accepter des sacrifices personnels lorsqu'on lui en a démontré la nécessité; ainsi, pour le vote de la loi militaire en 1907, de l'interdiction de l'absinthe l'année suivante. C'est le même sentiment de l'intérêt supérieur de la patrie suisse qui, pendant la guerre, à deux reprises, lui a fait accepter la perception d'un impôt direct fédéral.

De ces divers traits, on peut conclure que le peuple craint moins une centralisation fédérale, nécessaire par ailleurs pour certains services que l'étatisation et la bureaucratisation de la vie économique et sociale, au détriment de la liberté individuelle qu'il s'attache à protéger dans tous les domaines.

SECTION IV

INDIVIDUALISME? SOCIALISME?

SENS SOCIAL?

Cette défiance à l'égard de l'intervention de l'Etat, cet amour de la liberté et de l'indépendance, n'auront-ils pas pour corollaire, dans le domaine social, cet individualisme et ce libéralisme que la justice condamne au nom des conséquences douloureuses qu'ils entraînent pour la classe populaire? Il n'en est rien et de nombreuses lois de caractère social ont été acceptées par le peuple. Il a voté, par exemple, en 1877, une loi sur le travail dans les fabriques pour protéger les ouvriers. Par contre, il n'est pas favorable aux lois favorisant

uniquement certains groupes d'individus; c'est ainsi qu'a été rejetée, en 1891, la loi accordant une retraite aux fonctionnaires.

Mais, si le peuple n'est pas hostile aux lois sociales, il exige d'elle, en général, certaines conditions. Elles ne doivent ni conduire au monopole d'Etat, ni avoir un caractère par trop centralisateur. C'est par crainte de l'étatisme qu'a été rejetée la loi sur la vaccination obligatoire en 1882.

Les deux principaux domaines dans lesquels se sont manifesté les préoccupations sociales des autorités fédérales ont été: la lutte contre l'alcoolisme et les assurances sociales.

En ce qui concerne l'alcoolisme, le peuple soutint sans réserve les efforts du Gouvernement. En 1875, il adopta une révision constitutionnelle permettant à la Confédération d'édicter des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées et de soumettre celles-ci à un impôt. En 1887, il vote la loi d'application qui, cependant, établissait un monopole d'Etat.

En 1903, il refuse d'aller plus loin et de permettre aux cantons de supprimer des petits débits en prenant une réglementation plus sévère pour la vente des spiritueux. Par contre, en 1908, c'est à la suite d'une initiative populaire, soutenue par l'Assemblée fédérale d'ailleurs, que fut prise l'interdiction de l'absinthe.

Les assurances sociales firent, de bonne heure, leur apparition en Suisse. C'est en 1890, que le principe en fut voté, en ce qui concerne les accidents et les maladies. Le soin d'élaborer un projet fut confié au Conseil fédéral. La première loi d'application, trop étatiste, fut rejetée sans que ce rejet portât atteinte au principe de l'assurance sociale, sur la nécessité bienfaisante de laquelle s'était faite l'unanimité. En 1912, la seconde loi d'application fut adoptée sans difficulté.

Ni individualisme, ni socialisme d'Etat, c'est entre ces deux voies extrêmes, que le peuple suisse trace le chemin de sa politique sociale. Le sens sûr de la solidarité sociale dont il a fait preuve dans ces votations : lois ouvrières, alcoolisme, assurances sociales, le préserve de la séduction des propositions sociales à caractère démagogique. Les régimes parlementaires n'ont pas toujours été aussi bien protégés contre ce danger. Le peuple a rejeté à une majorité énorme une initiative populaire voulant introduire dans la Constitution, le principe du droit au travail. Ce rejet n'était pas motivé par le principe qui est excellent, mais par les conséquences qui en auraient découlé et qui auraient pu engager la Confédération dans la voie du socialisme d'Etat.

Un ancien Président du Conseil national, M. Félix Bonjour, écrivait, en parlant du referendum : « C'est la fin des conflits aigus entre le peuple et ses gouvernants, et l'un des signes les plus sûrs qu'on puisse opposer aux agitations révolutionnaires » (1). En effet, une législation sociale que le peuple a acceptée, par le fait même de ce consentement et de l'autorité dont elle sera ainsi revêtue, aura plus d'efficacité. Elle sera mieux appliquée qu'une législation sociale votée par le Parlement et imposée par lui à la collectivité qui l'accueille avec plus ou moins de bon gré. En sens inverse, une minorité sociale ne pourra maintenir le pays en état d'agitation pour telle ou telle réclamation alors que l'ayant proposée au peuple, celui-ci l'aura refusée.

Il résulte de cette étude, qu'au terme démocratie, ne peut être attaché, nécessairement, aucun autre terme, pas même ceux de mystique du progrès et de démago-

(1) Cité par PICAVET, *Revue des Sciences politiques*, op. cit., 1924, page 522.

gie, comme certains l'ont soutenu. M. W. Martin fait, très justement observer, que l'« on confond souvent la Démocratie et le Progrès. En réalité, la démocratie n'est autre chose que le gouvernement selon la volonté du peuple. Si le peuple est conservateur, la démocratie est conservatrice. Le peuple suisse, en majorité agricole, est très méfiant à l'égard des innovations. Loin de hâter l'évolution, les droits populaires dans un pays comme le nôtre, la ralentissent » (1).

Cette appréciation doit être complétée, pour être tout à fait juste, par celle de Lord Bryce: « Il (le referendum), a montré que le peuple était, sinon plus sage, tout au moins un peu plus conservateur qu'on ne le supposait. Si les citoyens manifestent une aversion persistante à l'endroit des changements, c'est à leur prudence plutôt qu'à un manque de raison qu'il faut l'attribuer et bien rarement à des préjugés » (2).

En résumé, les résultats de cette quarantaine d'années de fonctionnement des institutions démocratiques suisses ont été les suivants: progrès croissant des institutions elles-mêmes, centralisation du droit et de l'administration beaucoup plus grande, mais sans que, pour cela, se trouve mis en danger le caractère fédéral de l'Etat. Cet Etat lui-même s'est fortifié, a acquis de nouveaux pouvoirs économiques et sociaux, mais ses interventions demeurent très libérales et aucun danger étatique n'est à craindre. Quant aux premiers pas de la législation sociale, le peuple les a certes bien accueillis et soutenus, mais sans excès démagogique, avec modération et en préservant la démocratie d'un socialisme d'Etat funeste.

(1) W. MARTIN, *op. cit.* *Revue de Genève*, 1926, II, p. 641 et suiv.

(2) Lord BRYCE, *op. cit.*, p. 452.

DEUXIÈME PARTIE

Les Votations Populaires de 1919 à 1935

C'est un des mouvements constitutionnels les plus vastes qu'ait connu l'histoire, qui marque les premières années de l'après-guerre. Tous les nouveaux Etats nés du traité de Versailles, s'organisent politiquement. De grands Etats plus anciens renouvellent complètement leurs institutions. Toutes les Nations, parmi les divers système constitutionnels qui s'offrent à elles, choisissent les plus modernes, ceux qui peuvent être considérés comme le dernier mot de l'évolution organique de l'Etat. C'est ainsi que l'on assiste à une très vaste diffusion du régime parlementaire, que l'on essaie de combiner avec les institutions de démocratie directe, en particulier avec le referendum et l'initiative populaire, non sans y ajouter le contrôle de la constitutionnalité des lois. Ces constitutions, bien étudiées d'un point de vue doctrinal, ne se révéleront pas toujours très bien adaptées au degré d'éducation civique et politique de la grande masse de ces peuples, soumis depuis de longues années à des régimes autocratiques : Pologne, Yougoslavie, Autriche, Allemagne. Ils étaient mal préparés à passer sans transition, aux formes les plus évoluées des régimes démocratiques, formes qui demandent de longues traditions et une éducation de l'esprit qui ne s'improvise pas. Aussi, la plupart de ces Constitutions n'ont cessé depuis lors d'être modifiées et le plus souvent, dans un sens dictatorial. Quoi qu'il en soit, il est certain que cette période est marquée par un grand rayonnement des institutions démocratiques suisses qui apparaissent comme les premières en Europe.

Au sein de ce grand courant qui semble emporter les nations, que va-t-il advenir de la démocratie suisse. Dans quel sens va-t-elle se développer ? Quelles sont les tendances que manifestent les votations ? Ne vont-elles pas être profondément modifiées sous diverses influences : influence de la mise en application de la R. P. ; influence

de la gravité croissante et angoissante des problèmes économiques et sociaux de plus en plus ardu; influence du grand bouleversement des esprits et des mœurs qui marquent cette période de détente de l'après-guerre: influence aussi des cinq années de guerre elles-mêmes et de tous les sentiments de réactions du peuple qui n'ont pu se manifester. Lorsque, avec la fin de la guerre, le jeu normal des institutions politiques reprit, en 1919, la situation était la suivante: depuis cinq ans, la Suisse était placée sous le régime des pleins pouvoirs à la suite du décret du 4 août 1914. Ce régime (abrogé en majeure partie en février 1919), s'était révélé sous l'influence vigoureuse de M. Schulthess, conseiller fédéral et président de la Confédération, extrêmement centraliste, étatique et bureaucratique, trois caractères qui n'avaient pas la faveur du peuple suisse. Aussi, n'était-il plus supporté qu'avec une très vive impatience. Peu de temps avant sa disparition, eut lieu le referendum sur la R. P., en suspens depuis 1914. Le 10 août 1919, une votation populaire accepta le renouvellement anticipé des Chambres selon le nouveau système. Elle marque une réaction très nette du peuple libéré des nécessités de la guerre, contre le régime des pleins pouvoirs et les hommes qui l'avaient servi. Ce mécontentement ne se traduira-t-il pas encore plus vivement dans le fonctionnement du referendum? Cependant, les premières élections, selon la R. P., ne manifestent aucun résultat qui n'ait été prévu depuis longtemps: accroissement du nombre d'élus socialistes, diminution des radicaux, apparition d'un nouveau parti, le parti paysan, très proche du parti radical. Mais ce qu'il sera beaucoup plus intéressant d'observer, c'est si le fait d'une juste représentation de l'opinion publique, va faire cesser les divergences que les votations traduisaient entre le peuple et ses représentants. Au point de vue législatif, la R. P. ne

va-t-elle pas rendre sensiblement moins nombreuses les demandes de referenda? On peut se demander aussi, si la centralisation et l'étatisation auxquelles a été soumis le peuple suisse, pendant la guerre, en particulier dans le domaine de l'approvisionnement, n'auront pas brisé sa méfiance à l'égard de ces doctrines et créé de nouvelles habitudes.

D'autre part, il faut se rappeler quels graves et grands problèmes, délicats et difficiles, ont été posés aux hommes d'Etat de tous les pays, après la guerre. Le peuple suisse se montrera-t-il capable de répondre à sa nouvelle tâche, car la Suisse, pays neutre entre quatre Etats belligérants, a été moins que tout autre, épargnée par les bouleversements de la lutte? Le peuple aura-t-il conservé et adapté ses qualités naturelles: esprit de liberté, indépendance personnelle et cantonale, esprit social et aussi ses qualités de rural, économe, traditionaliste et un peu routinier parfois?

Tout ce concours d'événements: remise en exercice des droits populaires, régime représentatif dont le mode d'élection a été modifié, confusion des idées, trouble des esprits, problèmes de plus en plus graves et de moins en moins isolés, où toute solution a des répercussions internationales, tout cela crée une certaine confusion, une atmosphère troublée, favorisant l'inquiétude et l'hésitation. Que va-t-il en résulter? Ce sont tous ces symptômes qu'avec sa netteté habituelle, a observé Lord Bryce, dans le voyage qu'il fit en Suisse à cette époque: « Lorsque j'y retournai en 1919, des nuages planaient au-dessus de la terre helvétique, projetant leur ombre sur le sol et obscurcissant certains coins du paysage. Non seulement, là comme ailleurs, la Grande Guerre obligeait les Suisses à banir tout espoir de voir le monde progresser de façon pacifique mais, de plus,

le peuple commençait à se rendre compte des dangers particuliers inhérents au voisinage de fortes puissances militaires. Ces dangers s'augmentaient de l'afflux d'immigrants étrangers aux traditions nationales, de la hausse des prix de toute chose, des troubles ouvriers, — l'action énergique et spontanée du Gouvernement venait justement d'éviter une grève générale qui s'annonçait formidable — de la contagion d'influences étrangères néfastes, du fardeau de la dette contractée au cours de la guerre, enfin de la maladresse de l'action gouvernementale à traiter les problèmes d'ordre économique et administratif soulevés par le conflit mondial. Les esprits timorés se montraient fort alarmés du progrès des doctrines communistes, des tendances à une centralisation étatique et à une extension de la bureaucratie, lesquels semblaient menacer les droits cantonaux et le « self-government » local. D'autres, tout en admettant la force des arguments invoqués en faveur de la R. P., craignaient que ce procédé électoral n'affaiblît la législature en y multipliant les groupes politiques; et, du même coup, il pouvait devenir malaisé au Conseil fédéral, de maintenir cette harmonie et cette continuité de vues qui avaient toujours rendu de si grands services dans la conduite de la politique générale. Néanmoins, en 1919, les Suisses, réfléchis, envisageaient l'avenir avec plus de satisfaction que dans d'autres pays d'Europe. Grâce à leur foi dans le bon sens et la bonne humeur du peuple, dans le patriotisme qui assurait l'union de tous les citoyens, ils gardaient la conviction que, quels que fussent les malheurs susceptibles de frapper le pays, ce patriotisme et ce bon sens aideraient la Suisse à surmonter ses peines comme cela avait été souvent le cas dans le passé » (1).

(1) Lord BRYCE, *op. cit.*, p. 499.

C'est cet effort de la Suisse en tant qu'il a été l'œuvre de la démocratie semi-directe, le caractère, les tendances des solutions adoptées, l'évolution politique générale, qui vont être examinées, suivant le plan adopté dans la Première Partie. Un nouveau chapitre sera consacré au referendum en matière de traités internationaux, nouvelle conquête du peuple suisse immédiatement après la guerre.

CHAPITRE PREMIER

REFERENDUM CONSTITUTIONNEL

Pendant la période beaucoup plus courte, considérée ici (1919-1935), la première remarque à faire est la fréquence beaucoup plus grande des referenda constitutionnels: vingt-huit en quinze ans (trente-quatre en quarante-cinq ans, jadis). Le second trait de cette période, est un nombre également plus considérable d'initiatives populaires: vingt-six, dont trois ont suscité des contre-projets de l'Assemblée, contre onze entre 1891 et 1914 et un contre-projet.

Si l'on s'attache aux résultats pratiques, on constate les mêmes caractères que dans la période précédente. Sur douze projets émanant de l'Assemblée fédérale, dix ont été acceptés, deux seulement ont été rejetés. La R. P. n'a donc pas supprimé tout désaccord entre représentants et représentés. Mais ce qui est plus remarquable encore, c'est le sort très souvent négatif réservé, comme autrefois, aux initiatives populaires. Sur treize initiatives présentées seules au peuple, onze ont été rejetées. Le rapport est encore plus faible que dans la première période. Trois fois l'Assemblée a opposé un contre-projet à une initiative. Dans le premier cas l'initiative a triomphé, dans le second cas, c'est le contre-projet et enfin, dans le troisième, c'est le contre-projet encore, mais l'initiative avait été retirée.

Les participations semblent être plus fortes dans l'ensemble; on y trouve les trois pourcentages les plus élevés: en 1921, pour la Société des Nations, 77,5 %; en 1926, pour le monopole d'importation du blé, 73,2 %, et en 1930, pour le régime des alcools, 75,7 %.

Il faut remarquer aussi que les initiatives se trouvent facilitées par l'augmentation du corps électoral qui, entre 1879 et 1931, a presque doublé. Par conséquent, le nombre des signatures exigées n'a plus du tout la même signification qu'autrefois, ni la même valeur.

Il ne sera pas question, dans ce chapitre, du referendum qui clôt cette période et qui doit terminer cet ouvrage. Il s'agit de l'initiative populaire, demandant la révision totale de la Constitution. En effet, cette initiative, en remettant en question toute l'œuvre accomplie jusque-là, doit être le point d'aboutissement de toute une évolution dont les symptômes doivent apparaître auparavant dans l'opinion publique. Ces symptômes se dégageront au fur et à mesure. Celle-ci constitue, en quelque sorte, et par son existence et par son échec, le symbole, le signe des tendances politiques modernes que la démocratie suisse permet au peuple d'exprimer. C'est pourquoi elle trouvera sa place dans le Chapitre IV: Résultats et tendances.

Le Chapitre Premier est consacré aux referenda constitutionnels, en suivant dans son ensemble, le plan adopté pour la période 1874-1919, dans son ensemble seulement, car l'objet des votations populaires s'est trouvé sensiblement modifié après la guerre. Centralisation du droit et centralisation militaire, disparaissent à peu près des préoccupations nationales.

En matière de droit on trouve : une seule votation (1), celle du 25 octobre 1925 (2), sur un arrêté fédéral du 19 juin, ajoutant un article 69 ter à la Constitution (3). Il accorde à la Confédération le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour, l'établissement des étrangers. Jusqu'à la guerre, ce droit appartenait aux cantons. Pendant la guerre, ce régime présentant des inconvénients, le Conseil fédéral, en vertu de ses pleins pouvoirs, s'était réservé la question. Après la guerre, il conserva l'habitude de conclure avec les Etats étrangers, les traités d'établissement. Il fallait mettre fin à ce régime inconstitutionnel. C'est l'objet de l'article 69 ter qui marque le dernier gain centraliste dans le domaine législatif. Les cantons conservent le droit de décider du séjour et de l'établissement non prolongé d'étrangers, par application de la législation fédérale qui serait promulguée.

Dans le domaine militaire, il y a eu une seule consultation à la suite d'une initiative populaire demandant la suppression des tribunaux militaires (4). L'initiative fut l'œuvre des socialistes qui voulaient amener le peuple à se prononcer contre cette juridiction d'exception et, par là, contre l'armée. Tous les autres partis se prononcèrent contre l'initiative qu'ils jugeaient inutile. Le particularisme cantonal s'opposait, lui aussi, à cette suppression car, dans ce cas, un soldat mobilisé hors de son canton, serait soumis à la juridiction locale.

(1) Il faut y joindre une votation du 4 mai 1919, accordant à la Confédération le droit de légiférer en matière de navigation. Article 24 ter.

(2) Acceptants : 382.381 et 18 cantons 1/2. Rejetants : 232.272 et 3 cantons 1/2.

(3) *B. P. de la P. S.*, n° 195.

(4) *B. P. de la P. S.*, n°s 144, 145.

L'initiative fut repoussée le 30 janvier 1921 à une très grande majorité (1). Cet échec se présente à la fois comme un succès fédéraliste et comme l'affirmation du soutien moral et de l'intérêt que le peuple suisse continue à porter à son armée. Hors cette votation qui s'est terminée par un échec pour ses promoteurs, le problème de l'organisation militaire fédérale n'a plus été soulevé.

Par contre, des modifications constitutionnelles, dans les domaines suivantes: politique, administratif, financier, social, continuent à provoquer des consultations populaires.

SECTION I

DOMAINE POLITIQUE

1° *Le referendum sur les traités internationaux;*

2° *Abrogation du tarif douanier;*

3° *Initiative de crise.*

L'après-guerre, dans ce domaine, n'a apporté aucune contribution propre au développement des institutions suisses. La seule réforme intéressante et vraiment importante: le referendum sur les traités internationaux, a pour origine, une initiative antérieure à la guerre. Une initiative socialiste a bien tenté d'augmenter les droits du peuple en matière de politique extérieure, et une autre, à la faveur de la crise, de transformer indi-

(1) Acceptants: 198.696 et 3 cantons. Rejetants: 393.151 et 19 cant.

rectement, l'Etat démocratique suisse en un Etat socialisant, mais sans succès.

Les réformes postérieures à la guerre, jusqu'à la crise de 1935, ne sont que des réformes de détail. Il semble qu'il y ait, au point de vue démocratique, comme un arrêt, un manque de dynamisme, qui, combiné avec la crainte du marxisme, par réaction, orientera certains esprits vers d'autres formes politiques, qui leur sembleront plus attrayantes.

De ces réformes de détail, la première a été rejetée, les deux secondes acceptées.

Le 11 juin 1922, trois initiatives ont été soumises au peuple, dont une sur l'éligibilité des fonctionnaires (1). En réalité, il s'agissait de la compatibilité ou de l'incompatibilité d'un mandat législatif et d'une fonction administrative. L'article 77 de la Constitution obligeait les fonctionnaires élus à l'Assemblée, à choisir. En 1919, cinq fonctionnaires élus avaient fait traîner deux ans leur option et avaient provoqué un vif mécontentement. Le Conseil fédéral avait proposé à l'Assemblée, de supprimer l'incompatibilité. Celle-ci avait refusé. Le texte du Conseil fédéral fut repris par les fonctionnaires, sous la forme d'une initiative populaire. Ils furent soutenus par les socialistes. La majorité des partis et des journaux recommandait le rejet. C'est ce conseil que suivit le peuple, d'abord en raison de son antipathie naturelle pour la bureaucratie, ensuite par réaction contre l'abus des initiatives: cinq dans la même année, dont quatre furent rejetées. C'est un premier symptôme d'un sentiment qui réapparaîtrait de plus en plus souvent: la lassitude provoquée par un trop grand nombre d'initiatives

(1) *Bull. Pér. de la Presse Suisse*, 1^{er} au 30 juin 1922.

souvent peu intéressantes, ou présentées malgré leurs chances négatives de succès.

La seconde réforme portait sur deux points qui ont été, l'un et l'autre, acceptés (1) : l'élection au Conseil national, serait fixée en raison d'un député par 22.000 âmes au lieu de 20.000 (article 76). La durée du mandat des conseillers nationaux, des conseillers fédéraux et du chancelier fédéral, serait portée de trois à quatre ans (articles 76, 96, 105). L'origine de cette modification est d'ordre tout à fait pratique : la salle des séances n'aurait pu contenir les députés par suite de l'augmentation de la population. Cependant, elle suscita quelques polémiques assez vives : démocrates, socialistes, étaient des adversaires acharnés de la réforme ; conservateurs et libéraux la soutenaient ; les radicaux hésitaient. Les fédéralistes firent observer que l'augmentation du nombre des députés aggraverait la différence d'importance numérique des deux Conseils, déjà accrue depuis 1874. La réforme fut acceptée par le peuple, mais la participation à la votation avait été faible. La question manquait d'intérêt.

1° LE REFERENDUM SUR LES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Le referendum sur les traités internationaux, présente, lui, certes, un intérêt considérable, mais ses origines immédiates remontent déjà à la veille de la guerre (2). Les premières propositions tendant à accorder au peuple certains droits directs, en matière de politique extérieure, remontent même à 1874. Ce referendum

(1) *Bull. Pér. de la Pr. S.*, n°s 229, 230, 232.

(2) Thèses de M. E. GEORG et de M. FERMAUD.
B. P. de la P. S., n°s 144 et 145.

constitue le prolongement, dans la période contemporaine, du développement progressif des institutions démocratiques qui a marqué la politique suisse jusqu'à 1914.

En matière de traités internationaux, les compétences respectives des diverses autorités fédérales étaient fixées, de la façon suivante par la Constitution de 1874: le Conseil fédéral était chargé des relations extérieures (article 102, § 8). Mais « les alliances et les traités avec les étrangers » d'une part, les « déclarations de guerre et la conclusion de la paix » d'autre part (article 86, § 5 et 6), étaient de la compétence de l'Assemblée fédérale. Les traités devaient donc être votés par l'Assemblée. Le Conseil fédéral était ensuite obligé de les ratifier. C'est en définitive de celle-ci qu'émanait la ratification. A aucun stade, le peuple ne participait à la formation des traités. L'article 89, par son silence, les soustrait au referendum (1). Il n'y a pas lieu à referendum, même s'ils entraînent des modifications constitutionnelles qui, nées sous une autre forme, lui auraient été soumises. Cette solution est de jurisprudence constante. C'est ce qui s'est produit pour la Convention de Berne, créant une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques; sur certains points, elle dérogeait à la loi fédérale du 23 avril 1883.

A l'inverse de la Constitution fédérale, certaines constitutions cantonales avaient admis l'intervention du peuple en politique extérieure. Autrefois, d'ailleurs, lorsque la démocratie directe était plus répandue, celui-

(1) En outre, la Constitution ne reconnaît nulle part à l'Assemblée fédérale le droit de soumettre volontairement certaines lois ou arrêtés au referendum. Pour l'adhésion de la Suisse à la S. D. N., le referendum sur les traités internationaux n'ayant pas encore été voté on dut faire de cette adhésion une disposition constitutionnelle pour la soumettre au peuple.

ci n'était-il pas appelé à se prononcer? Lucerne, Schwyz, avaient admis le referendum facultatif; Bâle-campagne, Berne, les Grisons, Soleure, Turgovie, le Valais, Zurich, le referendum obligatoire. Il est vrai que cette compétence était aussi restreinte que celle des cantons eux-mêmes. Article 9 de la Constitution: « Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités sur les objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons ».

Cependant, dans la Confédération, dès la révision de 1874, les premiers projets de referendum sur les traités internationaux étaient apparus. Certains proposaient le referendum obligatoire, soit pour tous les traités (M. Segesser), soit seulement pour les traités à caractère législatif (M. Bruner), d'autres le referendum facultatif. Toutes ces propositions furent repoussées, la lenteur de la procédure référendaire ne paraissant pas compatible avec la promptitude de décision, nécessaire souvent, en politique extérieure.

En 1897, MM. Fonjallos et Descurtins déposent une motion établissant le referendum facultatif pour les traités de commerce. Elle fut repoussée et ne trouva aucun écho dans l'opinion publique.

Enfin, en 1913, un nouveau mouvement, très vite généralisé, en faveur du referendum sur les traités internationaux, fut déclenché par la signature avec l'Allemagne et l'Italie de la convention du Gothard. En 1897, la Suisse avait décidé le rachat de toutes les lignes; or, la ligne du Gothard avait été construite en commun avec l'Allemagne et l'Italie. Celles-ci jouissaient de certains avantages et de la clause de la nation la plus favorisée. Le Conseil offrit de racheter leurs droits en réduisant

à leur profit les surtaxes de montagne. L'Allemagne et l'Italie exigèrent une réduction énorme que la Suisse dut consentir, ainsi que l'extension à tout le réseau de la clause de la nation la plus favorisée. Cette convention déplut au peuple suisse qui la considéra comme une atteinte à sa souveraineté, et à son indépendance économique. Malgré une pétition couverte de 140.000 signatures, la priant de ne pas ratifier, l'Assemblée fédérale passa outre, le 9 avril 1913. Cette signature suscita une très vive agitation dans tout le pays. Sous l'impulsion de l'émotion provoquée par elle, une initiative fut lancée, tendant à soumettre au contrôle direct du peuple la politique extérieure de la Confédération. Elle recueillit 64.391 signatures. Conseil et Assemblée lui étaient hostiles. En effet, le referendum sur les traités internationaux soulève de graves objections. La conduite de la politique extérieure exige de la rapidité, de la continuité, de la discrétion, qualités peu compatibles avec le referendum qui suppose, au contraire, longueur de temps, variations de l'opinion et publicité. En outre, son existence risque de gêner les négociations du Gouvernement qui n'a plus les mains libres pour discuter et est lié par la crainte du résultat de la votation. Le peuple sera-t-il aussi, toujours compétent pour apprécier des problèmes souvent très délicats? Enfin, si on peut admettre qu'une consultation populaire est utile pour certains problèmes généraux, sur lesquels le peuple peut avoir une opinion, la plupart des traités ont un caractère technique que le peuple est mal placé pour apprécier. Il peut se laisser entraîner par des considérations étrangères au traité. En fait, ces arguments d'ordre pratique ne pouvaient suffire à modifier l'opinion, décidée à revendiquer ce droit, mécontente qu'elle était de son exercice par les autorités fédérales. La votation fut retardée par la guerre comme pour la R. P. Le Conseil fédéral finit

par se déclarer favorable à l'initiative, de même l'Assemblée. Dans son deuxième rapport du 9 mai 1919, elle propose un contre-projet qui fut accepté par le peuple, le 30 janvier 1921 à une très forte majorité, prévue d'ailleurs; l'opposition sûre de sa défaite, s'était à peine manifestée.

L'article 89 est ainsi rédigé: « Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans, sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons ». Cette discrimination, provoquée par le souvenir de la convention du Gothard conclue pour une durée indéterminée, est peu satisfaisante. Dans l'une ou l'autre catégorie, il y a certains traités qui intéressent le peuple, d'autres non. A quels traités s'applique l'article 89? Seuls, sont soumis au referendum les traités qui ne peuvent être dénoncés unilatéralement. Les traités signés en rapport avec la S. D. N. font exception. L'article 8 et l'article 85 distinguent alliances et traités; celles-ci échappent-elles au referendum? Ce sont les Chambres qui interprètent la Constitution. Il n'y a aucune jurisprudence.

Le Conseil fédéral reste chargé des négociations et l'approbation de l'Assemblée fédérale est toujours nécessaire. C'est le referendum facultatif qui a été institué. Pratiquement, il suspend la possibilité de la ratification pendant le délai référendaire: 90 jours. Lorsque la ratification doit intervenir rapidement, ne sera-t-on pas tenté de tourner l'article? C'est ce qui a eu lieu en 1930 pour la Convention relative à la Banque des règlements internationaux. Le Gouvernement suisse l'a d'abord ratifiée pour une durée de quinze ans; mais il promettait: Article 3 « d'engager la procédure constitutionnelle nécessaire pour obtenir l'assentiment du peuple au maintien en vigueur pendant toute la durée

de la Banque, des dispositions de la présente convention ». Le referendum ne fut pas demandé contre l'arrêté fédéral prorogeant la validité de la ratification pour toute la durée de la Banque.

Pour les traités de moins de quinze ans, comme par le passé, s'ils contiennent des dispositions législatives qui, normalement, devaient être soumises au peuple, elles lui échappent.

Il est certain que cette distinction entraîne le Gouvernement suisse à signer des traités de moins de quinze ans, et il en est ainsi de presque tous les traités signés par lui depuis 1920. La Confédération n'a adhéré au Statut permanent de la Cour de Justice internationale que pour moins de dix ans. En fait, le referendum n'a joué qu'une fois en quinze ans, pour les zones franches. Les ennuis et les difficultés nés de cette expérience n'ont pas engagé les Suisses à user de ce droit.

Il n'en reste pas moins que le referendum sur les traités internationaux marque une étape importante de la démocratie semi-directe, qui accroît de plus en plus son droit de décider en dernier ressort.

2° ABROGATION DU TARIF DOUANIER

L'année suivante, 1922, une nouvelle initiative qui, par certains côtés, intéressait les institutions démocratiques de la Confédération, était lancée par les socialistes. Elle avait pour objet essentiel l'abrogation du tarif douanier et l'établissement d'un nouveau tarif selon certaines normes fixées par elle; mais elle comportait également un alinéa ainsi conçu: « Les droits sur l'importation et l'exportation seront fixés par voie de législation fédérale. Les arrêtés urgents ne pourront pas être soustraits au referendum ». Si l'initiative avait été votée, les arrêtés fédéraux fixant les droits de douanes

n'auraient pu être soustraits au referendum par la clause d'urgence. Une telle disposition constitutionnelle aurait été une entrave certaine à la politique douanière du Gouvernement et sans utilité pour le peuple, puisqu'il peut demander le referendum contre le tarif de douanes. Les tarifs d'usage, tel celui de 1921 que l'initiative voulait abroger, ne sont que des « mesures temporaires et exceptionnelles » prévues par l'art. 29. C'est ce que déclare l'Assemblée du parti libéral démocratique, réunie à Soleure, en se prononçant contre l'initiative. « En soumettant désormais, dans les questions douanières, les décisions du Gouvernement fédéral au referendum, on rendrait très difficile l'adaptation nécessaire aux circonstances exceptionnelles » (1).

Cette initiative, comme les nombreuses initiatives socialistes de cette époque, dissimulait, sous des prétextes divers, la volonté de troubler les finances fédérales, d'entraver la liberté du Gouvernement, d'annihiler sa responsabilité et par là, son autorité. Cette tentative suivit le sort de toutes les tentatives de ce genre: elle fut rejetée à une majorité énorme (2).

3° INITIATIVE DE CRISE (3)

Après quelques années de silence, voici qu'en 1935, une nouvelle crise économique extrêmement grave va permettre au socialisme marxiste de lancer une nouvelle offensive pour faire pénétrer dans la Constitution, les principes d'un Etat socialisant. En face de la crise qui sévit, le parti socialiste propose au peuple, ses solutions

(1) *Bulletin périodique de la Presse Suisse*, n° 174.

(2) Acceptants: 171.020 et 1/2 canton. Rejetants: 467.876 et 21 cantons 1/2.

(3) *B. P. de la P. S.*, n°s 242, 252, 253.

qui « promettent tout et ne demandent rien », comme l'écrivait, après l'échec, le « Journal de Genève » (1). Quelle allait être l'attitude du peuple? La durée de la crise, le chômage, la misère qu'ils ont engendrés ne vont-ils pas l'inciter à se jeter sur n'importe quelle solution, sans en envisager la valeur réelle, pourvu qu'elle ait l'air de proposer quelque chose et de faire entrevoir une perspective d'améliorations? Cette initiative, en pleine crise, offre, au moment où les hommes d'Etat se débattent sans résultats, en Suisse comme ailleurs, au milieu des problèmes les plus difficiles et les plus angoissants, un programme alléchant, bien fait pour tenter les esprits, lassés de tout, par la misère ou la gêne. C'est ce qui explique son succès relatif. Elle réunit plus de 400.000 suffrages. Elle était ainsi conçue (2) :

« A. — La Constitution fédérale est complétée par l'article suivant :

I. — La Confédération prend les mesures nécessaires pour combattre la crise économique et ses conséquences.

Ces mesures ont pour but d'assurer les conditions d'existence suffisantes à tous les citoyens suisses.

II. — A cet effet, la Confédération veille :

- a) à maintenir le pouvoir de consommation du peuple en combattant la baisse générale des salaires et du prix de la production agricole et artisanale;
- b) à protéger les salaires et les prix, de manière à assurer un revenu du travail suffisant;
- c) à procurer du travail par un effort méthodique et à réglementer le placement d'une manière rationnelle;

(1) 3 juin 1935.

(2) *Journal de Genève*, 7 mars 1935.

- d) à dégréver les entreprises artisanales tombées dans la gêne sans leur faute;
- e) à garantir une assurance-chômage et une aide de crise suffisante;
- f) à utiliser le pouvoir d'achat et la puissance financière du pays pour développer l'exportation des produits industriels et agricoles ainsi que le tourisme;
- g) à réglementer le marché financier et à contrôler l'exportation des capitaux;
- h) à contrôler les cartels et les trusts.

III. — La Confédération peut faire appel aux cantons et aux organisations économiques pour l'accomplissement de ces tâches.

IV. — La Confédération peut, quand l'exécution de ces mesures l'exige, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

V. — Pour financer ces mesures spéciales de crise, la Confédération met à disposition les sommes nécessaires, sous forme de crédits complémentaires. Elle se procure des fonds pour l'émission d'obligations à prime ou d'emprunts et sur ses recettes courantes.

VI. — L'Assemblée fédérale édicte définitivement et sans retard, après l'adoption du présent article, les prescriptions nécessaires à son application. A chaque session ordinaire, le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale, un rapport sur les mesures prises.

» B. — Le présent article est valable pour une période de cinq ans, à partir du jour de son adoption. La durée de validité peut être prolongée d'une nouvelle période de cinq ans par un arrêté de l'Assemblée fédérale. »

Les craintes étaient vives. La demande de l'initiative n'était-elle pas recouverte de 334.619 signatures! Aussi le Conseil fédéral prit-il soin, dans son rapport, de faire

une critique serrée et détaillée de l'initiative et d'attirer l'attention du peuple sur son caractère socialiste :

« Il importe, en effet, d'examiner à fond (ce projet) pour en discerner le caractère véritable. Car il semble que beaucoup de ses partisans ne se rendent pas compte que l'initiative de crise, si elle était adoptée, conduirait inéluctablement à une socialisation de notre vie économique. Cela ressort pourtant des premières dispositions de ce projet. Aux termes du chiffre I de celui-ci, les mesures à prendre par le Conseil fédéral pour combattre la crise économique et ses conséquences ont pour but d'assurer des conditions d'existence suffisantes à tous les citoyens suisses. Or, dit le Conseil fédéral, notre politique économique et sociale s'est toujours inspirée du principe selon lequel il appartient, en premier lieu, à chacun, de se subvenir par ses propres moyens. Et nous avons toujours pensé que ce principe avait l'approbation de la majorité du peuple suisse. L'Etat ne doit intervenir à titre subsidiaire que pour soutenir l'effort individuel. L'homme reste responsable de son sort. Les mesures exceptionnelles qu'on a été obligé de prendre, fixant des limites à l'initiative, laissent intact ce principe général selon lequel le progrès et le bien-être d'un peuple sont fonction de la valeur personnelle de ses citoyens. L'Etat ne doit intervenir que lorsqu'un danger menace le bien public.

» ...Il convient aussi d'examiner de très près les conséquences politiques de l'initiative. En premier lieu, on constate que le peuple, une fois adopté le nouvel article constitutionnel, n'aurait plus rien à dire sur les modalités d'application de cette nouvelle politique économique. En effet, le chiffre 6 de l'initiative dispose que l'Assemblée fédérale édicte « sans retard et définitivement » les prescriptions nécessaires à l'application du nouvel article ». La Constitution assujétirait ainsi le

peuple à la dictature économique du Parlement. Celui-ci pourrait fixer les salaires et les prix, s'endetter à qui il voudrait et comme bon lui semblerait, instituer des monopoles d'importation et d'exportation, régler le marché des capitaux (ce qui ne serait pas possible sans lever le secret des banques), procurer les fonds nécessaires en endettant la Confédération et en les prélevant sur les recettes courantes, autrement dit, introduire de nouveaux impôts et de nouvelles contributions sans que le peuple ni les cantons aient un mot à dire » (1).

En effet, le Conseil fédéral le jugeait avec raison, l'acceptation de l'initiative aurait modifié du tout au tout la politique traditionnelle de la Confédération, l'engageant sans retour possible dans la voie d'un étatisme unitariste et socialisant. Elle aurait, en outre, bouleversé les institutions suisses en les écartant de la démocratie semi-directe. La participation fut une des plus fortes : 84,4 %.

C'est avec une très grande joie que fut accueilli par le Gouvernement, par les partis bourgeois et leurs journaux, le rejet (2), mais une joie non exempte d'appréhension secrète. Cette initiative n'avait-elle pas recueilli 425.000 suffrages et n'avait-elle pas été rejetée à 150.000 voix de majorité environ ? C'est beaucoup, mais bien loin des 600.000 de 1922 et 300.000 de 1923. Cette appréhension n'a sans doute pas peu contribué à aggraver dans certains milieux, le mécontentement contre l'initiative populaire en particulier, et contre les institutions du pays en général. Ces institutions étaient déjà discutées par divers mouvements d'opinions : ligues et partis

(1) *Journal de Genève*, 7 mars 1935.

(2) Acceptants : 425.242 et 3 cantons 1/2. Rejetants : 567.425, 16 cantons 1/2.

qui, depuis quelque temps, suscitaient une certaine agitation dans tout le pays. Action plus précise de ces groupements variés, mécontentement diffus, semblent avoir amené la formation de cette coalition hétérogène, purement négative qui a abouti, en septembre 1935, à la demande de révision totale de la Constitution. Ne fallait-il pas répondre à la menace socialiste, proposer d'autres solutions que les leurs, ne pas paraître laisser accaparer tout le dynamisme politique par le socialisme comme celui-ci paraissait le dire? « Le peuple commence à comprendre qu'il faut que vienne quelque chose de nouveau. Le grand effort décisif, c'est que nous, la social-démocratie, les jeunes paysans, les ouvriers et employés, sommes et demeurons les porte-drapeaux de la rénovation... Dans les villes et les campagnes, s'élaborent et bouillonnent des choses nouvelles et aussi fiers que jamais, nous levons la tête, conscients que le temps, actuellement, travaille avec nous, et que c'est avec nous que le peuple marchera demain » (1).

Mais, devant cette réalisation précise: rejet global des institutions existantes demandée réellement par un petit nombre d'hommes seulement et sans s'être entendu sur ce qu'il faudrait mettre à la place, le peuple suisse se ressaisit et rejeta vigoureusement l'initiative, affirmant ainsi son attachement à ses institutions démocratiques.

Comme les votations de 1922 et 1923, la votation du 2 juin 1935 affirme la volonté du peuple de se tenir éloigné du marxisme tant au point de vue économique et social qu'au point de vue de l'organisation de l'Etat.

Tout récemment, le 28 novembre 1937, vient d'avoir lieu un referendum sur une initiative populaire qui

(1) Berner TAGWACH, 3 juin 1935.

demandait l'interdiction des sociétés secrètes et particulièrement de la franc-maçonnerie. L'initiative a été rejetée par plus de 500.000 voix contre 233.000. Cette votation se trouve bien dans la ligne libérale traditionnelle de la Suisse.

SECTION II

DOMAINE ADMINISTRATIF

- 1° *Circulation routière;*
- 2° *Naturalisations et sûreté intérieure;*
- 3° *Question des décorations étrangères;*
- 4° *Approvisionnement en céréales.*

Les referenda intéressant l'administration de la Confédération sont beaucoup plus nombreux que ceux intéressant les institutions politiques proprement dites. Des problèmes tout nouveaux apparaissent. les uns sont issus des progrès mécaniques comme la question des automobiles et de la circulation des routes, les autres sont plus ou moins directement nés de la guerre, soit qu'elle en ait révélé la gravité: approvisionnement en blé, soit par les réactions psychologiques qu'elle a suscitées ou les troubles qui l'ont suivie: souci d'assurer la sûreté intérieure du pays, son indépendance.

Une initiative sur les naturalisations, deux initiatives sur la sûreté intérieure et une initiative sur les décorations étrangères, ont été inspirées par ces derniers sentiments.

Il convient de parler, d'abord, des problèmes issus des progrès mécaniques (1).

1° CIRCULATION ROUTIÈRE

Le 22 mai 1922, le peuple fut appelé à voter sur l'arrêté fédéral du 14 février 1921 qui insère dans la Constitution deux nouveaux articles: 37 bis sur la circulation des automobiles et 37 ter, sur la navigation aérienne. L'insertion fut acceptée (2). Les textes proposés avaient équitablement réparti les compétences entre autorités cantonales et autorités fédérales. Le droit de législation en matière aérienne fut entièrement confié à la Confédération, un partage ne pouvait, en effet, se concevoir dans ce domaine. Pour les cycles et automobiles, le droit d'en interdire ou d'en limiter la circulation fut laissé aux cantons. Cette répartition acceptée par le peuple, fut remise en question, en 1929, par une initiative populaire. Elle tendait à augmenter la compétence fédérale et à attribuer à la Confédération toute la législation routière et non plus seulement celle concernant les automobiles et cycles, ainsi que la construction et l'entretien des routes. Ces deux dernières obligations constituaient, il est vrai, une lourde charge pour les cantons. Cependant, un arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1926 accepté par le peuple (3), le 12 mai 1927, avait doublé les indemnités annuelles accordées à certains cantons

(1) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 150, 216, 222.

(2) Automobiles et cycles. Acceptants: 206.297 et 15 cantons 1/2. Rejetants: 138.876 et 6 cantons 1/2.

Navigation aérienne. Acceptants: 210.447 et 20 cantons 2/2. Rejetants: 127.943 et 1 canton 1/2.

(3) Acceptants: 248.350 et 2 cantons 1/2. Rejetants: 420.082 et 17 cantons 4/2.

pour l'entretien de leurs routes alpestres. Pour la question de la législation routière, le Conseil fédéral n'était pas hostile à une réglementation d'ensemble visant tous les usagers, mais diminuer les attributions des autorités cantonales lui paraissait une réforme inutile et dangereuse car elle ne pouvait manquer d'éveiller les susceptibilités cantonales. On pensait qu'il suffirait d'élaborer une bonne loi d'application de l'art. 37 bis (1). En effet, il lui semble inopportun de « faire un pareil saut, sept ans après l'adoption d'un article qui va sensiblement moins loin et qui, n'ayant même pas encore trouvé son application n'a pu faire ses preuves » (2). En outre, l'initiative prévoyait un « partage convenable » des recettes tirées de la benzine, entre l'Etat fédéral et les cantons en raison des travaux de construction et d'entretien des routes. Comment réaliser ce partage? Ne sera-t-il pas la source de conflits sans cesse renouvelés? L'initiative fut rejetée par les cantons et le peuple, toujours hostile à la centralisation. D'ailleurs, partisans et adversaires reconnaissaient qu'il était préférable de régler la question par une loi fédérale.

2° NATURALISATION ET SÛRETÉ INTÉRIEURE (1)

Une des conséquences de la guerre fut de susciter, en Suisse, un mouvement de défiance à l'égard des étrangers et des naturalisations trop hâtives. Avant guerre, au contraire, l'afflux des étrangers faisait souhaiter leur assimilation et on appliquait la théorie du *jus soli*

(1) La première loi d'application avait été rejetée le 15 mai 1927 à une grosse majorité.

(2) Rapport du Conseil fédéral sur la demande de referendum au sujet de la circulation routière. *B. P. de la P. S.*, n° 216.

(3) *B. P. de la P. S.*, n°s 165, 215.

à la première génération. La guerre produisit un courant inverse. C'est lui qui provoqua, en 1922, l'initiative des naturalisations. La naturalisation aurait exigé douze ans d'établissement en Suisse et les naturalisés qui n'auraient pas réuni certaines conditions, n'auraient pas été éligibles. Mais la loi du 26 juin 1920 avait déjà réglé ces questions. L'initiative devenait donc inutile. Elle fut rejetée le 11 juin 1922 (1) en même temps que deux autres initiatives. Malgré ces sentiments de méfiance, et dans le sens de la loi qui tendait à faciliter la naturalisation des enfants nés et élevés en Suisse, un arrêté du 30 septembre 1927 (2), révisant l'article 44 de la Constitution, fut admis par le peuple et les cantons le 20 mai 1928. Il rendait obligatoire la naturalisation, dans certains cas, par exemple, pour les enfants nés en Suisse, d'un père étranger et d'une mère suisse.

Cette suspicion à l'égard des étrangers, se manifeste également pour la préservation de la sûreté intérieure du pays. En 1922 et 1923, à la suite de quelques troubles, deux initiatives nées du désir d'assurer à la Suisse une meilleure sécurité intérieure, sont rejetées. La première proposait la révision de l'article 70 de la Constitution pour donner à la Confédération « le droit et le devoir de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettraient la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la prospérité du peuple suisse ». Le Gouvernement, en ce cas, a donc, non seulement le droit, mais le devoir d'expulser les étrangers. Cette expulsion aura pour but, désormais, de préserver simplement la prospérité du pays. L'initiative fut rejetée le 11 juin 1922 (3) à une

(1) Acceptants: 65.828 et 10 cantons. Rejetants: 347.988 et 22 cant.

(2) Acceptants: 316.250 et 17 cantons 5/2. Rejetants: 131.215 et 2 cantons 4/2.

(3) Acceptants: 159.200 et 0 canton. Rejetants: 258.885 et 22 cant.

grosse majorité. La plupart des gens estimait que les textes actuels étaient suffisants. De même, le 18 février 1923, une initiative de 1919, de même nature, fut repoussée. Elle avait été provoquée à la suite des troubles sociaux et des grèves de 1918 par le désir de protéger la paix intérieure de la Suisse contre ses nationaux eux-mêmes. Elle demandait, dans ce but, que l'article 70 fut ainsi complété: « Le pouvoir fédéral a l'obligation de mettre sans délai en arrestation, les citoyens suisses qui compromettraient la sûreté intérieure du pays » En 1923, les souvenirs de 1919 étaient oubliés; on vit seulement, dans ce texte, le danger qu'il faisait courir à la liberté individuelle; l'initiative fut repoussée à une majorité de près de 400.000 voix.(1).

3° DÉCORATIONS ÉTRANGÈRES

Ce souci de maintenir la vie publique à l'abri des influences étrangères s'est également manifesté ailleurs: d'une part, à propos de graves problèmes comme l'attribution au peuple du referendum sur les traités internationaux (2), d'autre part, à propos de sujet que l'on peut estimer sans importance: la question des décorations étrangères, par exemple (3). En 1928, l'élection au Conseil national, de M. Favarger, chevalier de la Légion d'honneur et deux fois décoré d'ordres étrangers, avait attiré l'attention de l'opinion publique sur l'article 12 de la Constitution, qui interdit aux membres des autorités fédérales, aux fonctionnaires fédéraux, de recevoir d'un gouvernement étranger, pensions ou traitements,

(1) Acceptants: 55.145 et 0 canton. Rejetants: 445.606 et 22 cant.

(2) Cf. *sup.*, p. 157.

(3) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 212, 216, 223, 229, 230, 232.

titres, présents ou décorations. S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions. La même interdiction existe à l'égard de tout officier, sous-officier ou soldat. Une campagne contre les décorations fut entreprise par un comité formé à Zurich (la Ligue de l'indépendance contre les décorations étrangères), 75.000 signatures furent rassemblées par lui, sans difficultés, sans intervention des partis en faveur de leur initiative. Il s'agissait d'étendre à tous les citoyens suisses, l'interdiction limitée de l'article 12. Toute infraction serait punie de la perte des droits civiques. L'interdiction n'aurait pas d'effet rétroactif. Le texte de cette initiative parut au Conseil fédéral, à la fois trop sévère, maladroit et injuste. Il introduisait dans la Constitution fédérale, une sanction pénale, qu'il paraissait bien difficile d'admettre. Aussi elaborat-il un contre-projet dont les caractéristiques étaient les suivantes. L'extension de l'interdiction était limitée aux membres des Gouvernements et des Assemblées législatives des cantons. La sanction pénale était supprimée. L'interdiction ne s'appliquait qu'aux citoyens suisses afin d'éviter à la Confédération de devoir renoncer à l'enseignement de certains professeurs étrangers décorés de l'Ecole Polytechnique. Enfin, ce projet prévoyait l'inéligibilité des citoyens décorés, mais cette dernière caractéristique fut supprimée par l'Assemblée fédérale. Tout effet rétroactif de l'interdiction fut supprimé et pour l'avenir, dans le cas d'incompatibilité, le citoyen suisse devrait renoncer expressément à ses décorations, pensions ou titres. Les promoteurs se rallièrent au contre-projet. Il fut accepté par le peuple, bien qu'une disposition de la loi établit l'ingérence fédérale en matière d'éligibilité cantonale, le 8 février

1931 à une majorité assez élevée (1) ; mais, 40 % à peine du corps électoral avait pris part à la votation. La Suisse romande fut assez mécontente de ce résultat, mais comme le fait remarquer le journal gouvernemental le « Bund » : les votations référendaires offrent toujours l'immense avantage d'obliger tout le monde à s'incliner.

4° APPROVISIONNEMENT EN CÉRÉALES

En dernier lieu, il ne reste plus qu'à étudier les votations populaires qui ont été motivées par un des problèmes les plus importants qu'ait connu la Suisse après la guerre : l'approvisionnement du pays en céréales, en blé en particulier (2). La production indigène est tout à fait insuffisante : un huitième de la consommation. Dès avant la guerre, cette insuffisance avait inquiété les autorités fédérales, mais les grandes difficultés d'importation que connut la Suisse pendant la guerre, en firent prendre une conscience plus nette encore. Un véritable monopole d'importation avait dû être créé. Il était confié à un Bureau fédéral des blés. La régie fédérale subsista en partie après la guerre, mais de toute part on réclamait sa disparition. Le Conseil fédéral se déclare prêt à l'abandonner. C'est alors qu'apparurent les difficultés. Comment concilier la liberté d'importation avec un système d'encouragement à la culture, indispensable cependant ? Un mouvement en faveur du monopole se produisit chez les paysans et au sein des autorités fédérales. C'est cette solution qui fut adoptée par elles. L'article 23 bis confiait à la Confédération, le soin de

((1) Acceptants : 293.845 et 14 cantons 6/2. Rejetants : 124.804 et 5 cant.

(2) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 198, 200, 202, 203, 204, 205, 220.

G. PAILLARD : *Rev. Econ. Intern.*, octobre 1929, p. 47.

M. TURMANN : *Revue des Etudes coopératives*, 1929, p. 97.

« prendre des mesures pour approvisionner le pays en blé et encourager la culture des céréales. La loi attribue à la Confédération le droit exclusif d'importer du blé et des produits de la nature du blé; sauf à observer les principes ci-après :

» a) L'exécution de cette tâche sera confiée à une coopérative d'utilité publique soumise au contrôle de la Confédération. En feront partie, la Confédération ainsi que des groupements économiques privés. Les cantons pourront y participer;

» b) Le prix d'achat du blé indigène sera fixé de façon à en permettre la culture;

» c) Les prix de vente seront fixés aussi bas que possible, mais de façon à couvrir le prix d'achat du blé étranger et du blé du pays. Aucun bénéfice ne sera réalisé; si ce n'est pour constituer des réserves destinées à stabiliser les prix. »

Le monopole fut accueilli de manières très diverses par l'opinion publique. Les partis agraires et les milieux agricoles lui furent favorables car la vente leur était garantie avec des prix rémunérateurs. La concurrence était, en fait, supprimée et la culture encouragée. Les socialistes interventionnistes par doctrine, furent également partisans du monopole, qui devait éviter aussi la hausse du prix du pain, et qui ouvrait surtout la voie vers la socialisation: « Si la Confédération maintient le monopole du blé, si elle obtient dans la suite l'étatisation de l'importation des autres denrées alimentaires — et l'on ne voit pas pourquoi l'on s'arrêterait dans cette voie, et pourquoi l'on n'introduirait pas, après le monopole du blé, celui de la viande ou d'autres denrées — non seulement la Confédération jouira des bénéfices jusqu'alors réalisés par les particuliers, mais elle aura l'obligation de surveiller la répartition des denrées importantes. Elle pourra imposer les conditions de leur

emploi et régler les prix de vente, la voie est ainsi ouverte à la socialisation de la production et le premier pas est le monopole de l'importation » (1). Ces théories socialistes et les appréhensions qu'elles firent naître, furent une des raisons qui firent des partis bourgeois, les adversaires du monopole. Ceux-ci rappellent que ce qui décourage de la culture du blé, c'est surtout l'incertitude du rendement et qu'en outre, « le fait que la Confédération se substituera au commerce privé ne modifiera pas en quoi que ce soit le caractère essentiellement spéculatif du commerce mondial des céréales » et « qu'il est par contre certain que cette administration est loin de pouvoir rivaliser, avec le commerce privé dans l'utilisation des conjonctures et des avantages des transports » (2). Le parti radical et le parti catholique conservateur étaient divisés; ce dernier craignait en outre la bureaucratie et la fonctionnarisation de la vie économique.

Un mouvement en faveur d'une solution sans monopole se fit jour peu à peu dans l'opinion publique et aboutit à une demande d'initiative. On pensa un moment à soumettre en même temps, au peuple, les deux solutions, pour lui permettre ainsi de choisir. En définitive, ce fut seulement le projet du Conseil fédéral qui fut soumis au peuple, le 25 décembre 1926. La lutte fut ardente, mais finalement, le monopole fut rejeté à une faible majorité: quelque 6.000 voix (3). La participation

(1) M. GRIMM: « Révolution et action des masses », *op. cit.*, par Max TURMANN: *Revue des Etudes coopératives*, janvier-mars 1927: « Le monopole du commerce exercé par une coopérative d'utilité publique: le referendum suisse du 6 décembre 1926 », p. 112.

(2) Brochure éditée par le Comité suisse pour l'approvisionnement en blé sans monopole, cité par Max TURMANN, *op. cit.*, p. 106.

(3) Acceptants: 366.507 et 8 cantons. Rejetants: 372.049 et 14 cant.—

à la votation avait atteint une moyenne de 72 %. Une fois de plus, l'avait emporté, mais de justesse, la crainte de la bureaucratie, de la centralisation et de la socialisation. Les caractères de ce rejet sont nettement dégagés par le « Journal de Genève » du 17 décembre 1927 : « Condamnation a été prononcée contre la tentative faite par les socialistes, dans des conditions particulièrement favorables pour eux, d'introniser dans la Constitution fédérale le socialisme d'Etat. Ils avaient nettement indiqué leur intention de ne pas s'en tenir là : le monopole du blé n'était pour eux qu'un premier pas sur la voie de la « socialisation » de notre vie économique nationale... Les citoyens ont compris que la question du blé n'était pas seule en cause, mais qu'il s'agissait avant tout de l'orientation générale du pays en matière d'économie publique. Et c'est pourquoi, résolument, ils ont repoussé le monopole du commerce extérieur du blé, article premier du programme collectiviste... » Le vote est la manifestation du désir de se refuser à augmenter les pouvoirs du Gouvernement fédéral, de dépouiller les petits cantons, qui ont tous voté contre le projet, de leurs dernières prérogatives et de remplacer le fédéralisme par une centralisation unitaire.

Par le fait même de la votation, le monopole partiel encore en vigueur se trouvait condamné. Il fallait établir un régime provisoire en attendant l'élaboration d'un nouveau projet. Le régime antérieur fut cependant prorogé jusqu'à ce que fut intervenue une solution que le Conseil fédéral s'engageait à rendre aussi rapide que possible.

Après cet échec du monopole, il était naturel de songer à l'initiative provoquée par ses adversaires. A celle-ci cependant, le Conseil fédéral oppose un contre-projet qui tient compte d'une part du vote de 1926 : pas de monopoles, mais s'efforce, d'autre part, de donner satis-

faction aux agriculteurs en leur assurant une protection suffisante (1). Les socialistes firent d'abord campagne pour l'initiative dans le but de faire échouer le texte du Conseil fédéral. En même temps, on soumettait au peuple un arrêté augmentant les droits de statistique, pour permettre à la Confédération de faire face aux dépenses résultant du nouveau projet. Le 3 mars 1929, le peuple est appelé à se prononcer sur les trois questions auxquelles la plupart des partis proposaient de répondre par un non et deux oui et les socialistes par trois non. L'initiative (projet sans monopole comme le texte officiel), présentait de graves lacunes et n'était plus défendu par personne. Elle réunit quelque 18.487 voix à peine contre 672.004 et les 22 cantons.

Le contre-projet introduisant dans la Constitution fédérale, un article 23 bis, fut, au contraire, accepté à une forte majorité (2). Ses grandes lignes étaient les suivantes :

La Confédération se charge d'entretenir les réserves pour assurer l'approvisionnement. La Confédération encourage la culture du blé par l'amélioration des semences et des méthodes de culture, par la prime à la mouture et l'obligation pour les moulins d'acheter le blé indigène. Elle assurera la surveillance de cette obligation. Elle accordera aux moulins des facilités pour frais de transport à travers le pays. Enfin, les dépenses occasionnées par l'approvisionnement du pays en blé seront couvertes par une augmentation du droit de statistique sur toutes les marchandises pénétrant en Suisse.

(1) Ce projet est l'œuvre de M. Musy, chargé de l'étude de ce projet en remplacement de M. SCHULTHESS, partisan acharné du monopole.

(2) Acceptants: 461.176 et 18 cantons 6/2. Rejetants: 228.357 et 1 canton.

Un troisième texte, intimément lié à celui-ci, avait été également soumis au peuple et accepté (1) : « Acceptez-vous la révision de l'article 14 de la loi sur le tarif des douanes, concernant le relèvement du droit de statistique ? ». Sur ce dernier point, ce sont les socialistes qui avaient demandé le referendum.

Une fois de plus, le peuple montra qu'il ne veut ni de l'étatisme, ni de la socialisation, mais qu'il admet, dans certaines limites et dans l'intérêt général, l'intervention de l'Etat fédéral. « Nous sommes au but, écrit le « Bund » du 4 mars. Le pays respire ; la décision du 5 décembre 1926 qui rejeta le monopole est maintenant complétée par un acte positif qui sauve du monopole ce qu'il y avait de bon, tout en évitant ses dangers et ses fautes ». Comme avant la guerre, mais plus volontiers peut-être, le peuple accepte, dans le domaine économique, une intervention administrative de l'Etat, mais rejette toute réforme qui pourrait le rapprocher d'un socialisme étatique.

SECTION III

DOMAINE FINANCIER

1° *L'impôt unique sur la fortune;*

2° *Initiative douanière.*

Les referenda intéressant les finances fédérales, présentent une physionomie particulière : ils sont issus d'initiative populaire, d'origine socialiste. C'est en 1922

(1) Acceptants : 454.535 et 18 cantons 6/2. Rejetants : 229.801 et 1 canton.

le referendum sur l'impôt unique sur la fortune ; en 1923, sur l'initiative douanière, dont il a été question à propos du referendum sur les traités internationaux (1). Tous deux ont été rejetés. Le premier provoqua une des plus grandes participations, soit 86,3 %. Ces deux initiatives offrent encore un caractère commun, celui de se servir des difficultés économiques et financières de l'Etat, pour offrir au peuple, sous une forme plus ou moins déguisée, les solutions étatiques et socialistes.

1° L'IMPÔT UNIQUE SUR LA FORTUNE

En 1922, lors de la première initiative, la situation était grave ; on sortait de la guerre. Confédération et cantons étaient épuisés par l'effort financier soutenu, pendant plus de cinq ans. Les dettes des uns et des autres s'étaient multipliées d'une manière considérable. Les budgets étaient en déficit malgré les efforts fiscaux de la Confédération, et les impôts directs extraordinaires consentis par le peuple à plusieurs reprises. L'initiative socialiste visant la restauration financière fut lancée en septembre 1921 (2). Elle établissait sous le nom d'impôt unique, un prélèvement sur le capital qui, pratiquement, aurait abouti à la confiscation des grosses fortunes. Ce prélèvement était établi selon une échelle progressive de 8 à 60 %. Les fortunes de moins de 80.000 francs, augmentées de 30.000 francs s'il s'agissait d'un ménage et de 10.000 par enfant mineur, étaient exonérées. Pratiquement, la plupart des fortunes auraient été exonérées, la Suisse étant un pays de fortunes moyennes, ne connaissant ni la très grande richesse

(1) Cf. *sup.*, p. 162.

(2) *B. P. de la P. S.*, n° 171.

ni le paupérisme. C'était un véritable impôt de classe, touchant 24.000 personnes environ. Il souleva une très vive opposition, opposition d'autant plus forte qu'elle possédait un plan positif de rénovation financière, œuvre de M. Musy, chef du Département des finances. Ce plan était le suivant : compression des dépenses d'une part, d'autre part, création de nouvelles sources de revenus par le moyen d'un second impôt de guerre, d'un droit de timbre et de taxe sur les coupons, d'un relèvement des droits de douane et enfin d'un impôt sur le tabac et sur l'alcool, destinés au fond d'assurance vieillesse et invalidité. L'initiative réunit plus de 87.000 signatures, ce qui indiquait déjà quelques dissidences au sein du parti socialiste, puisqu'il dispose à lui seul de 150.000 voix. Les partis bourgeois firent bloc contre le projet. Conseil fédéral, Conseil national et Conseil des Etats donnent un préavis défavorable. Le rapport du Conseil fédéral, présenté par M. Musy est un véritable réquisitoire. Les critiques très nettes de ce rapport formèrent les thèmes de la campagne. D'abord, il rappelait le principe d'égalité et non d'exception qui est à la base de toute démocratie. « Un peuple démocratique ne saurait accepter une contribution sur la fortune qui, ne frappant que quelques propriétaires, viole si gravement le principe de la généralité de l'impôt » (1). En outre, cet impôt ne frapperait que les revenus du capital et non les revenus du travail qui constitue, en réalité, la plus grande part du revenu national. Au point de vue économique, l'initiative risquait de susciter un exode des capitaux dont les premiers symptômes apparaissaient et par là, une crise grave de l'agriculture, de

(1) Cité par H. MICHELI : « Trois scrutins populaires en Suisse : une grave défaite du socialisme ». *Le Correspondant*, 30 janvier 1923, page 69.

l'industrie, du commerce en les privant des capitaux nécessaires à leur fonctionnement. Elle entraînerait ainsi la fermeture de nombreuses maisons et aggraverait le chômage. Cet impôt détruirait le goût de l'épargne. L'initiative accentuerait la crise financière fédérale, car elle priverait l'Etat et les cantons d'une partie de leurs revenus en détruisant la matière imposable. Enfin, ce rapport attire l'attention du peuple sur le caractère socialiste des mesures préconisées : il s'agit d'un impôt de classe qui frappera à peine six pour mille des habitants de la Suisse et par dessus tout, le paragraphe 13 fait de ce projet une véritable étape vers la socialisation des moyens de production. Ce paragraphe autorise et même oblige, s'il y a lieu, au paiement de l'impôt unique en nature : titres ou autres valeurs : « Considérée dans ses conséquences politiques et sociales, dit le rapport, cette disposition est la plus importante de toutes celles contenues dans l'initiative. Elle devient le point essentiel du projet socialiste... Le but politique du projet, c'est la socialisation des moyens de production, c'est-à-dire l'étatisation d'une portion de la propriété privée, réalisée par la confiscation. Elle ne tend, par conséquent, à rien moins qu'à introduire en Suisse, le régime collectiviste » (1). La même idée reparaît dans les conclusions du rapport : « Le paiement obligatoire en nature est une spoliation qui aboutit à la socialisation des moyens de production. L'initiative tend à introduire en Suisse le système communiste » (2).

La campagne fut très vive. Les socialistes mirent d'autant plus d'ardeur à défendre leur projet qu'ils

(1) Cité par H. MICHELI : « Trois scrutins populaires en Suisse : Une grave défaite du socialisme ». *Le Correspondant*, 30 janvier 1923, pages 70 et 71.

n'étaient même pas suivis par toutes leurs troupes: les ouvriers ne votèrent pas tous pour l'initiative. Avec une unanimité rare, tous les autres partis: radicaux, libéraux, conservateurs catholiques, paysans, firent front contre le projet, en même temps que tous les groupements économiques et les coopératives ouvrières elles-mêmes. Les socialistes essayèrent de faire appel aux sentiments sociaux du peuple en invoquant la retraite des vieillards que l'impôt unique permettrait d'assurer. Ils tentèrent d'empêcher la propagande adverse par une grève dans les imprimeries des journaux. La manœuvre mécontenta le public et produisit un effet inverse. L'échec était certain, mais nul ne l'espérait aussi radical. Tous les cantons sans exception se prononcèrent contre l'initiative et plus de 700.000 électeurs votèrent non contre 109.000 qui votèrent oui (1).

Une fois de plus, l'électeur suisse prouvait l'indépendance avec laquelle il vote dès qu'il s'agit d'un projet précis qu'il a lui-même la possibilité d'apprécier. Il prouvait également son éloignement de la démagogie et son attachement au régime social actuel et en particulier à la propriété privée et à la liberté. De telles votations posant des principes directeurs aussi généraux et aussi fondamentaux, ne peuvent que contribuer à faire l'éducation politique et économique du peuple. C'est ce résultat qu'apprécie M. Micheli: « Le calcul démagogique des socialistes tendant à isoler 24.000 contribuables en les livrant à un million d'électeurs fut déjoué par le bon sens et par l'esprit de solidarité du peuple suisse. Solidarité du capital et du travail, des classes possédantes et de ceux qui, chaque jour, gagnent leur pain, fut la

(1) Demande de referendum: 3 décembre 1922: 87.535. Acceptants: 109.702 et 0 canton. Rejetants: 736.952 et 22 cantons.

pensée dirigeante de la campagne. Ce fut une occasion de faire pénétrer dans le peuple, des idées justes, surtout dans l'industrie et ainsi, à détruire les préjugés et sophismes de la presse socialiste » (1).

Ce succès complet fut accueilli avec beaucoup de faveur par l'opinion publique, en même temps que se précise un certain mécontentement déjà signalé contre la multiplication abusive des initiatives de propagande.

2° L'INITIATIVE DOUANIÈRE

L'année suivante, une nouvelle initiative socialiste était accueillie par un échec semblable (2). Elle comportait entre autre but, l'interdiction d'écarter le referendum par la clause d'urgence, en matière douanière; mais elle avait pour but premier, l'introduction, dans la Constitution, de certains principes qui devraient être appliqués désormais à tout relèvement des droits de douane.

« La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

» 1° Droits sur l'importation:

a) Les denrées alimentaires et les objets nécessaires à la vie seront taxés aussi bas que possible;

b) Il en sera de même des matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture.

» 2° Les droits sur l'exportation seront, le cas échéant, aussi modérés que possible.

» 3° La législation des péages contiendra des dispo-

(1) M. MICHELI: « Trois scrutins populaires en Suisse: Une grave défaite du socialisme ». *Le Correspondant*, 30 janvier 1923, p. 72.

(2) B. P. de la P. S., n°s 153, 157, 158, 173, 174, 175.

sitions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés. » (1).

En dernier lieu, l'initiative comportait l'abolition du tarif d'usage établi par le Conseil fédéral en 1921, en vertu de l'arrêté fédéral urgent du 18 février 1921, autorisant cette modification provisoire. Cette élévation des droits de douane avait été effectuée en application du plan de relèvement financier de M. Musy (2) : le supprimer et revenir au tarif nullement adapté de 1902, c'était compromettre toute l'œuvre financière du Gouvernement et obliger celui-ci à imposer davantage la fortune privée.

La campagne s'engagea contre le tarif douanier de 1921, dans lequel on voulait voir une mesure contraire à l'intérêt économique du pays. Elle fut soutenue par les socialistes et par les groupements de consommateurs. Par contre, les paysans : « Union suisse des paysans », soutiennent la politique protectionniste du Gouvernement qui fit lui-même campagne. MM. Schulthess, Frey, Laur, prirent plusieurs fois la parole. Le parti radical fut très divisé. L'initiative appelait, en définitive, le peuple à choisir lui-même la politique douanière de la Suisse après guerre : protectionnisme soutenu par les partis de droite et les agriculteurs ou libre-échange soutenu par les partis de gauche. « La hausse des tarifs douaniers en Suisse comme à l'étranger, écrit « La Sentinelle », journal socialiste (3), contribue à diminuer les échanges commerciaux, à paralyser l'industrie, à favoriser le chômage, à diminuer les ressources fiscales », à quoi leurs adversaires répondent : « L'initiative douanière veut abroger rapidement le tarif provisoire actuel-

(1) *Bulletin périodique de la Presse suisse*, n° 158.

(2) *Cf. sup.*, p. 182.

(3) 20 février 1922.

lement en vigueur, qui devait nous rendre des services jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau tarif général, en s'opposant à l'importation en provenance de pays à change bas » (1). Cette abrogation aurait causé aux finances fédérales, déjà déficitaires, une perte très importante. Le 15 avril, l'initiative fut rejetée à une écrasante majorité (2), permettant ainsi au Gouvernement de mener à bonne fin sa politique de redressement financier, grâce à l'approbation du peuple.

SECTION IV

DOMAINE SOCIAL

1° *Lutte contre l'alcoolisme;*

2° *Assurances sociales;*

3° *Les jeux de hasard.*

Les mêmes questions fondamentales que, dans la première période, continuent à intéresser l'opinion publique: la lutte contre l'alcoolisme, la question des assurances sociales. Cependant, un nouveau problème apparaît: celui des jeux de hasard.

1° LUTTE CONTRE L'ALCOOLISME

Le monopole de l'alcool (3), tel qu'il avait été établi en 1885, avait perdu toute efficacité. En effet, à cette

(1) *Neue Zürcher Zeitung*, 7 mars 1922.

(2) Acceptants: 171.020 et 1/2 canton. Rejetants: 467.876 et 21 cantons 1/2.

(3) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 175, 176, 222, 226, 227.

époque, l'alcool vendu par la régie constituait la presque totalité de l'alcool consommé et l'eau-de-vie de fruits, une infime quantité. Depuis lors, la proportion s'était renversée (4). La production de l'alcool de fruits n'était pas contrôlée. Par conséquent, d'une part, l'art. 32 bis était impuissant à lutter contre l'abus de l'alcool, d'autre part, la régie de l'alcool ne réalisait plus aucun bénéfice en raison de la concurrence de la distillerie privée. Les finances cantonales étaient appelées à en souffrir puisqu'une part des recettes leur était attribuée. Pratiquement, la situation était redevenue sensiblement la même qu'avant la réforme de 1885. Il fallait réviser l'article constitutionnel, l'adapter aux circonstances nouvelles, au point de vue social et financier. Ce fut l'objet de l'arrêté fédéral du 13 octobre 1922. Le nouvel article attribuait à la Confédération « le droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification et l'imposition finale des alcools obtenus par distillation ». Essentiellement, il s'agissait de diminuer la consommation par le renchérissement et non pas de supprimer la distillation libre de l'eau-de-vie et de l'alcool de l'industrie privée. Les paysans pourraient distiller et vendre eux-mêmes jusqu'à concurrence de 300 litres d'alcool; ils devraient seulement payer une taxe. Le contrôle s'effectuerait d'une manière aussi peu tracassière que possible, avec le concours des cantons et des communes. Les dispositions de la loi avaient un caractère très fédéraliste et fort peu étatiste, tant au point de vue de la distribution des ressources qui proviendraient de la taxe que dans l'application du con-

(4) Le développement de la culture fruitière, l'arrêt de l'exportation en Allemagne par suite de la baisse du mark ont amené les paysans à distiller leurs fruits et à produire un alcool de fruits beaucoup moins cher que l'autre.

trôle. Il ne faut donc pas, disaient les journaux fédéralistes, que l'arrêté soit rejeté, car dans ce cas, quel argument ne serait-ce pas pour les partisans du centralisme? D'ailleurs, l'unanimité de la presse et des partis, même socialistes, se prononcent en faveur de l'arrêté. Seuls, les paysans marquent une certaine hostilité. Malgré ces concours, la loi fut repoussée (1). Ce rejet entraînait plusieurs conséquences fâcheuses en plus de la crainte manifestée par les fédéralistes et de l'échec en lui-même : l'arrêt de la politique sociale du Gouvernement, de l'assurance vieillesse, de la lutte contre la tuberculose. Toutes ces réformes devaient être entreprises grâce à la taxe sur l'alcool. Une période d'attente après cet échec s'imposait. Quelles pouvaient être les causes de celui-ci? Il semble qu'il y en ait eu, essentiellement, trois : La première est étrangère au projet lui-même. Il s'agit d'une initiative populaire du 20 novembre 1921, contre l'eau-de-vie (2). Cette « initiative de l'option locale » tendait à donner aux cantons et aux communes, la possibilité d'interdire la fabrication et la vente des boissons distillées. On y voyait une étape vers la prohibition totale des boissons distillées. Les adversaires du projet fédéral avaient exploité cette menace. En second lieu, les atténuations que le projet apportait aux restrictions de la production paraissaient insuffisantes. En troisième lieu, enfin, les aubergistes et cafetiers avaient fait campagne contre la loi car elle ne réglementait pas comme ils le réclamaient depuis longtemps, les boissons fermentées en vue d'assurer le contrôle de la vente du vin dit « à l'emporter ».

(1) Acceptants: 262.688 et 10 cantons. Rejetants: 360.397 et 12 cant.

(2) Acceptants: 226.794 et 1/2 canton. Rejetants: 467.724 et 19 cantons 5/2.

Lorsqu'en 1930, la réforme du régime de l'alcool fut proposée de nouveau, ces raisons n'existaient plus. D'abord l'année précédente, l'initiative de l'option locale soumise au peuple, avait été rejetée par lui. Ensuite, le nouveau projet n'établît pas un contrôle généralisé. Il impose simplement le produit de la distillation destinée à la vente, exceptant celui qui est destiné à la consommation ménagère. Enfin, satisfaction est donnée aux cafetiers et aubergistes, par un article 32 quater, qui autorise les cantons à prendre les mesures réclamées par eux.

Ce second projet accordait à la Confédération, le droit de légiférer sur « l'importation, la rectification et l'imposition des boissons distillées ». Il présentait un caractère plus constructif que le premier. Ainsi, il comportait des dispositions propres à diriger la culture de l'arbre fruitier vers la production des fruits de table. La propagande ne fut pas négligée. Le Gouvernement fédéral entreprit une campagne de conférences. Le projet fut soutenu comme la première fois par toute la presse, même socialiste, cette dernière insistant surtout sur le fait que le vote de la loi permettrait la réalisation des réformes sociales.

La réforme fut acceptée par le peuple, le 6 avril 1930 (1), à une majorité importante. Cette majorité est due moins à la diminution des non qu'à l'augmentation des oui, la propagande en faveur de la loi ayant déterminé près de 182.000 électeurs à voter et à voter affirmativement. Le nombre de ceux qui ont ainsi voté contre l'alcool, a presque doublé. « C'est la justification, écrit le « Journal de Genève », le lendemain, la plus complète

(1) Acceptants: 494.248 et 16 cantons 2/2. Rejetants: 321.641 et 3 cantons 4/2.

de la campagne à grand orchestre qui avait été jugée nécessaire cette année. Dès la semaine dernière, on sentait souffler le vent des grandes journées électorales : il n'était pas un homme, pas une femme, dans tous les milieux, qui ne parlât de la question de l'alcool. C'est ainsi, et c'est ainsi seulement que les consultations populaires prennent leur véritable valeur » (1). Après le rejet déplorable de 1923, le peuple, une fois de plus, apportait le soutien de sa volonté souveraine à la politique anti-alcoolique de ses gouvernants.

2° ASSURANCES SOCIALES

Avant-guerre, le peuple et les cantons avaient adopté l'assurance contre les accidents et les maladies ; après la guerre, un mouvement se manifeste en faveur de l'extension des risques ouvriers couverts par l'assurance (2). Ce mouvement se traduit la même année par deux votations : une ayant pour objet l'initiative Rothenberger, initiative populaire socialiste (3), rejetée le 24 mai, l'autre, sur un arrêté fédéral du 18 juin 1925, acceptée le 6 décembre de la même année. Ce dernier projet, comme le premier, introduisait dans la Constitution fédérale, l'assurance vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance en cas d'invalidité, mais les modalités n'étaient pas les mêmes. L'initiative Rothenberger, d'abord simple motion présentée à l'Assemblée fédérale avait été rejetée par elle ; reprise par les socialistes sous la forme d'une initiative populaire, elle recueillit 71.990 signatures. Il s'agissait de prélever sur le produit de

(1) *Bulletin périodique de la Presse suisse*, n° 227.

(2) *B. P. de la P. S.*, n°s 177, 185, 186, 191, 192, 193, 196, 197.

(3) M. ROTHENBERGER lui-même était radical.

l'impôt de guerre, une somme de 200 millions pour la création d'un fonds spécial d'assurances contre la vieillesse et l'invalidité. Elle fut soutenue par les partis de gauche et les cantons industriels. La Suisse romande, libérale et conservatrice, lui fut opposée. On lui reprochait de procéder trop vite, en voulant établir à la fois assurance-vieillesse et assurance-invalidité. Elle ne garantissait pas à chacun, la liberté du choix de son assureur. Son assiette financière n'était pas suffisante. Elle ne prévoyait qu'une première mise de fonds, mise de fonds qui serait prélevée sur le produit d'un impôt dont l'affectation était déjà faite, qui avait un caractère temporaire et qui n'avait reçu l'approbation du peuple et des cantons qu'en raison de ces caractères (1). Les partisans de l'initiative répondirent qu'il était temps de régler enfin cette question dont il était déjà parlé favorablement en 1914. Le Gouvernement, il est vrai, avait élaboré un projet qui serait bientôt soumis au peuple et aux cantons, mais ils n'estimaient pas ce projet satisfaisant. Celui-ci, en effet, reléguait l'assurance-invalidité au second plan et n'admettait pas le principe socialiste de la contribution de la fortune aux assurances sociales. Enfin, ce projet limitait à la moitié des dépenses exigées par les assurances sociales, la part contributive de la Confédération.

La coexistence de ces deux textes issus l'un de l'initiative populaire, l'autre de l'initiative gouvernementale, montre que si l'accord était facilement réalisé sur le principe, il n'en était plus de même dès qu'il s'agissait des modalités d'application: la droite préférait une réalisation prudente, la gauche leur reprochait cette lenteur, contraire au progrès démocratique. Les radi-

(1) Votation du 10 mai 1919.

caux étaient naturellement divisés. Les partisans de l'initiative menèrent une campagne très active; mais le Gouvernement fédéral, représenté par M. Musy, montra avec insistance, le caractère de « duperie » de l'initiative qui n'est pas pratiquement réalisable dans l'état des finances fédérales. Ne veut-elle pas introduire à la fois les trois assurances en imposant toute la charge à l'Etat? Le referendum eut lieu le 24 mai (1). Il fut négatif à une centaine de mille de voix de majorité. La participation avait été assez forte: 67,3 %. Les rejetants se répartissent dans toute la Suisse romande et allemande. Ils se recrutent surtout dans la population rurale et chez les catholiques. Ce refus ne s'adressait pas aux assurances sociales elles-mêmes, il s'adressait à l'initiative et manifestait plutôt un préjugé favorable à l'égard du projet gouvernemental. En définitive, l'initiative avait amené le peuple à discuter la question des assurances, à se faire une opinion et avait affermi l'idée de la nécessité de la réforme. Le texte du Conseil fédéral alors en discussion devant l'Assemblée fédérale, qui devait être quelques mois plus tard, soumis au peuple, ne pouvait qu'en profiter. Ce projet revêtait les traits suivants. Il ne réalisait simultanément que l'assurance-vieillesse et l'assurance aux survivants; l'assurance-invalidité n'était admise qu'au second plan. Il offrait surtout des bases financières plus solides. La participation de la Confédération et des cantons était limitée à la moitié du coût total, l'autre moitié serait fournie par les assurés eux-mêmes. La dépense serait couverte par des impôts indirects sur l'alcool et sur le tabac. La plupart des partis: libéraux, radicaux, démocratiques, socialistes, soutinrent le projet. Cependant, une certaine

(1) Acceptants: 282.527 et 6 cantons. Rejetants: 390.129 et 16 cant.

opposition se manifesta soit par hostilité aux réformes sociales, soit pour des raisons d'opportunité financière; certains encore, trouvaient insuffisamment précis l'engagement du Gouvernement fédéral de n'introduire l'assurance-invalidité que lorsque le fonctionnement des deux autres assurances serait assuré. Le 6 décembre, les articles 34 quater et 41 ter, étaient votés par 406.063 oui contre 213.853 non; sept cantons seulement avaient donné une majorité négative. La plus grande partie de l'opinion publique était gagnée à la réforme, le résultat fut fort bien accueilli, mais en se rappelant 1900, l'importance des opposants donne quelque inquiétude justifiée d'ailleurs, au sujet de la loi d'application (1). De plus, près de 50 % des électeurs sont restés chez eux. Quelle sera leur attitude future? Réforme et votation présentent seulement un caractère social et non pas socialiste, les socialistes n'ayant d'ailleurs voté oui que contraints par l'échec de leur propre projet.

3° LES JEUX DE HASARD

A côté de l'alcoolisme, l'effort de moralisation de la vie publique, par la voie de l'initiative populaire, fut engagé sur un autre terrain: celui des maisons de jeux (2). D'abord, en 1920, une première initiative, peut-être trop radicale, vint interdire complètement les jeux de hasard. Toute maison de jeux devait être fermée dans un délai de cinq années. L'interdiction ne rencontra qu'approbation dans la presse et dans les partis. Aucune campagne ne s'engagea pour défendre les jeux de hasard qui gardaient, bien entendu, de nombreux

(1) Elle sera en effet rejetée le 6 décembre 1931.

(2) *B. P. de la P. S.*, n°s 128, 218.

partisans; mais ceux-ci n'osaient pas manifester leur goût publiquement. L'initiative fut acceptée (1), malgré un préavis défavorable du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Le contre-projet présenté par eux fut évidemment repoussé; il ne faisait que consacrer, sous une forme détournée, les jeux de hasard pratiqués dans les kursaals.

Sept ans plus tard, le peuple était appelé de nouveau à voter sur une modification à apporter à l'article 25, § 1 à 3. Une initiative en faveur du maintien des kursaals et du développement du tourisme avait réuni 131.017 signatures. Elle se rapprochait beaucoup du contre-projet de 1920. La prohibition était maintenue mais elle recevait l'atténuation suivante: « Les gouvernements cantonaux peuvent, à certaines conditions dictées par l'intérêt public, autoriser les jeux d'agrément en usage dans les kursaals jusqu'au printemps 1925, en tant que l'autorité compétente estime ces jeux nécessaires au maintien ou au développement du tourisme, et que leur organisation est assurée par une entreprise exploitant à cette fin un kursaal » (2). Les adversaires des jeux de hasard se demandaient comment l'Etat pouvait à la fois condamner le jeu privé puisqu'il ne reconnaît pas les dettes de jeu, et reconnaître l'exploitation du jeu. Cette reconnaissance n'était-elle pas en contradiction avec la politique de protection sociale que suivait le Gouvernement? D'ailleurs, comment apprécier les résultats de l'interdiction puisqu'elle ne fonctionnait que depuis trois

(1) 21 mars 1920. *Initiative*. Demande de referendum: 117.494. Acceptants: 267.740 et 12 cantons 1/2. Rejetants: 221.996 et 7 cantons 3/2.

Contre-projet. Acceptants: 107.230 et 1/2 canton. Rejetants: 344.915 et 7 cantons 3/2.

(2) *B. P. de la P. Suisse*, n° 218.

ans? Les partisans de l'initiative insistèrent sur le caractère « défense des intérêts touristiques de la Suisse », qu'ils voulaient donner à leur initiative. Le maintien des jeux dans les kursaals contribuerait, disent-ils, à attirer les étrangers. Les Chambres fédérales approuvèrent l'initiative qu'elles considéraient comme réparatrice du vote de 1920 qu'elles estimaient néfaste. La plupart des partis, sauf ceux d'extrême gauche qui se prononçaient contre l'initiative, laissèrent à leurs adhérents la liberté de vote. L'initiative fut adoptée le 2 décembre à une majorité fort peu élevée (1). Le peuple a sacrifié les considérations morales et sociales au sentiment de la solidarité économique. Le corps électoral a voulu soutenir les intérêts hôteliers et touristiques de la Suisse, du moins tels qu'on les lui a présentés car, observaient les adversaires de l'initiative, « l'industrie hôtelière et touristique de la Suisse s'était considérablement développée ces dernières années, alors que les jeux de hasard étaient interdits ».

Dans l'ensemble donc, le referendum constitutionnel présente, dans ce domaine, les mêmes préoccupations qu'autrefois: défense de la moralité publique par la lutte contre l'alcoolisme à laquelle vient s'ajouter la lutte contre les jeux de hasard, et surtout développement du sentiment de la solidarité sociale, des devoirs sociaux se traduisant par une extension du principe des assurances sociales.

(1) Demande d'initiative: 131.017 voix. Acceptants: 296.395 et 13 cantons 3/2. Rejetants: 274.528 et 6 cantons 3/2.

CHAPITRE II

REFERENDUM LEGISLATIF

Entre 1919 et 1935, le referendum législatif a été appelé à fonctionner quatorze fois. C'est un nombre fort peu élevé, si l'on songe que cent trente-sept lois ou arrêtés susceptibles d'être soumis au referendum ont été adoptés par l'Assemblée fédérale. Mais, il ne présente pas, porportionnellement parlant, une décroissance sensible sur les chiffres d'avant-guerre. Le peuple, en règle générale, continue donc à faire confiance à ses gouvernants et à approuver tacitement leur législation. Cependant, acceptations et rejets, lorsqu'il y a eu referendum, ne présentent pas du tout le même rapport. En effet, sur ces quatorze lois ou arrêtés, trois seulement ont été acceptés, alors qu'auparavant nous avons constaté dix-neuf rejets contre douze acceptations. Ces refus trahissent une divergence d'opinion persistante, malgré la R. P. entre le peuple et le Gouvernement et témoignent d'un certain mécontentement. La R. P. n'a donc pas rendu inutiles les consultations populaires. Le corps électoral élit et réélit les mêmes députés, il n'en vote pas moins, en cas de referendum, selon son opinion propre sur le caractère de la solution qu'il convient de choisir.

Comme avant-guerre, les referenda législatifs provoquent une moyenne de participation beaucoup plus éle-

vée que le referendum constitutionnel. La plus faible s'élève encore à 57,7 %, toutes les autres dépassent 60 % et même 70 %.

Les votations législatives de l'après-guerre présentent une autre différence avec celles qui les avaient précédées. Il faut noter, en effet, un changement assez sensible dans le choix de l'orientation des demandes de referenda. Il n'y a eu aucune demande de referendum sur des lois accroissant le domaine législatif fédéral. En matière financière, un seul referendum de peu d'importance: acceptation par le peuple, le 3 mars 1929 (1), de la loi fédérale du 27 septembre 1928, modifiant l'article 14 de la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses: relèvement du droit de statistique. Un referendum a été demandé aussi contre une nouvelle loi militaire. Elle a été acceptée. En matière politique, et en matière administrative, le referendum a fonctionné deux fois seulement. Toutes ces consultations se sont traduites par des rejets. Le domaine social compte à lui seul cinq referenda. Cette prédominance montre à l'évidence que désormais ce sont les questions sociales qui soulèvent le plus sûrement intérêts et controverses. De ces cinq textes, un seul a été accepté.

Ces divers referenda seront étudiés successivement, en quatre sections: domaine politique, militaire, administratif, social.

(1) Acceptants: 454.535. Rejetants: 229.801.

SECTION V

DOMAINE POLITIQUE

Les deux lois contre lesquelles le referendum a été demandé présentent un caractère commun: elles ont pour but la sûreté de l'Etat et le maintien de l'ordre public. Il s'agit, en premier lieu, de la loi du 31 janvier 1922 sur les menées révolutionnaires, dite loi Haeberlin et en 1934, de la loi du 13 octobre 1933, sur la protection de l'ordre public.

La première (1), portait modification du Code pénal fédéral, en ce qui concerne les crimes et délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure. Elle réprimait les désordres sur la voie publique: attroupements, manifestations séditieuses. Elle était dirigée, non seulement contre les crimes et délits consommés, mais encore, contre leur simple préparation. Ainsi, elle punissait toute personne qui, par la parole, l'écriture ou l'image, mettrait en danger l'ordre public. Pratiquement, le texte législatif était dirigé contre les socialistes à la suite des troubles et de la grève générale provoquée par eux en 1918. Ceux-ci protestèrent vigoureusement et menèrent campagne contre la loi, soutenus par tous les partis de gauche: Grutliens, communistes, démocrates, jeunes radicaux, qui craignaient que la loi ne portât atteinte aux libertés démocratiques, à la liberté de la presse en particulier. Adoptée à une forte majorité par l'Assemblée fédérale, elle fut rejetée par le

(1) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 159, 160, 161, 162, 168, 169.

MICHEL: *Le Correspondant*, 1923, p. 56.

peuple (1). Il ne faut pas voir dans cet échec un succès socialiste, leur campagne ayant été soutenue par tous les démocrates. De plus, les événements de 1918 avaient été oubliés; dans bien des cas, l'électeur s'est servi, d'ailleurs, de ce scrutin, pour exprimer son mécontentement contre le Conseil fédéral, la politique des pleins pouvoirs et les entraves et restrictions apportées par lui à la liberté (2). Ce vote est l'affirmation de l'attachement du peuple suisse à son indépendance, à la liberté d'opinion.

Il en a été de même en 1934 à l'égard de la loi du 13 octobre 1933, tendant à protéger l'ordre public, qualifié par les socialistes de nouvelle loi Haeblerlin (3). Elle punit la provocation au délit ou au crime (article premier), les émeutes (article 2), la provocation et incitation à la violation des devoirs militaires (article 3), la participation à une assemblée interdite (article 4), l'activité indument exercée sur le territoire suisse au nom ou en faveur d'un Etat étranger (article 5). Mais, en 1934, s'opposent à la loi, non seulement les extrémistes de gauche, mais encore les extrémistes de droite. Fronts et ligues de toute obédience agitent le pays. C'est l'année suivante que sera demandée, à leur instigation, la révision totale de la Constitution. Les mêmes arguments sont invoqués par ces « fascistes de droite et de gauche » avec le même succès: défense de la liberté contre une loi de dictature!... Ce sont les partis et les

(1) Acceptants: 303.794. Rejetants: 376.832.

(2) Certaines mesures de protection analogues à celles incluses dans la loi avaient été prises par une série d'ordonnances du Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs pour pallier aux insuffisances du Code pénal fédéral de 1852 qui ne pouvait prévoir les modalités modernes de la lutte contre l'Etat. Elles arrivaient à expiration.

(3) *B. P. de la P. S.*, nos 243, 247, 250.

journaux modérés, le Gouvernement, qui prennent la défense de la loi et font appel au sentiment de l'exacte notion de liberté. « Elle n'est nullement indigne de l'homme libre, écrit de la loi, le journal radical gouvernemental le « Bund », et ce n'est pas l'oppression de l'opinion ni la suppression du droit de réunion. Mais ce qu'il s'agit d'écarter de chez nous, c'est l'excitation publique au crime, ce sont les désordres dans les rues, la préparation de la guerre civile, l'usurpation des fonctions et la plaie des espions et des agents provocateurs. L'heure est à nouveau venue où il faut que la démocratie helvétique montre si elle est à la hauteur des périls intérieurs et extérieurs et si elle a la volonté virile de maintenir l'ordre dans la liberté » (1). La loi fut cependant rejetée le 11 mars 1934 (2), à une majorité sensiblement égale à celle de 1922, bien qu'il y eut près de 130.000 votants de plus : 78,9 % du corps électoral (3). Avant (4), comme après la guerre, les votes du peuple suisse n'ont pas changé de sens lorsque ses libertés ont pu lui paraître en danger réel ou supposé.

(1) *Bulletin de la Presse étrangère*: « La Suisse », n° 247.

(2) Acceptants: 419.399. Rejetants: 488.672.

(3) Certains articles concernant les atteintes portées à l'Armée et visant l'activité des espions et des agents provocateurs étrangers, ont été repris par vote d'initiative populaire.

(4) 4 octobre 1896, rejet du projet de Code pénal militaire; 25 octobre 1903, rejet de la répression de l'incitation des militaires à la désobéissance.

SECTION II

DOMAINE MILITAIRE

En 1895, le peuple avait rejeté une révision constitutionnelle des articles militaires de caractère centraliste, mais il avait accepté, en 1907, une nouvelle loi militaire qui, par une meilleure organisation interne, arrivait au même but : assurer au pays une défense militaire suffisante. Cette organisation fut modifiée seulement en 1935, par une loi du 21 décembre (1). La caractéristique de cette loi était la prolongation de la durée de l'école des recrues. Le referendum fut demandé par le parti communiste (la demande avait recueilli 76.176 signatures). L'augmentation, assez minime (2), de la durée du service ne pouvait donner lieu à de vives critiques. Elle était exigée par les progrès de la technique militaire (les engins nouveaux demandant un apprentissage plus minutieux). L'importance réelle du scrutin du 24 février provenait de ce que le peuple, depuis de longues années, était amené, pour la première fois, à voter sur une question qui engageait ses sentiments patriotiques, ainsi que le fait observer « La Suisse » du 7 janvier. « En répondant oui ou non, le peuple suisse ne se prononcera pas seulement sur la question technique de la durée des écoles de recrues. Il dira en même temps s'il est disposé à faire les sacrifices nécessaires pour assurer la défense de la patrie ». Les répercussions

(1) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 251, 252.

(2) 23 jours pour l'Infanterie et le Génie, 13 jours pour l'Artillerie, 12 jours pour la Cavalerie.

internationales de ce vote sont elles-mêmes envisagées : « La diplomatie soviétique mise aujourd'hui sur la carte française. Elle veut obtenir de Paris une alliance militaire. La France s'étant montrée jusqu'ici réticente pour un engagement trop précis, Moscou met tout en œuvre afin de vaincre ces hésitations. C'est là qu'intervient l'affaiblissement de la Suisse. Moscou a tout intérêt à ruiner notre armée car la frontière du Jura étant exposée, les fortifications de l'Alsace deviendraient précaires et la France, inquiète, se jetterait dans les bras des Soviets ». (« Journal de Genève » du 23 février).

Radicaux et conservateurs se prononcèrent en faveur de la réforme dans le but de mieux assurer la défense nationale. Le Président de la Confédération lui-même, M. Minger, chef du Département militaire, prononça un grand discours en faveur de la loi. Par suite de ces appels, réunions, propagande..., l'opinion publique suisse était très agitée par la question : près de 80 % des électeurs allèrent aux urnes ce jour-là. C'est, à une majorité de 80.000 voix, environ, que fut acceptée la loi, le 24 février 1935 (1).

L'opinion publique, en général, se réjouit du succès remporté par le patriotisme et la raison du peuple suisse, sur le laisser-aller et surtout la mauvaise humeur suscitée facilement par toute nouvelle obligation militaire, mais offrant ici un caractère beaucoup plus général. Depuis 1931, les votations, toutes négatives sauf celle-ci, sont dues aux propres initiatives du peuple : referendum facultatif ou initiative populaire, c'est l'indice d'un certain malaise. En raison de ces circonstances, la majorité de 80.000 voix fut très appréciée. Il est à noter que certains centres socialistes, à l'instigation

(1) Acceptants : 507.434. Rejetants : 429.520.

de quelques-uns de leurs chefs, prirent parti pour la défense nationale: Bâle-ville, Zurich. Presque tous les cantons-frontières ont donné des majorités acceptantes comme en 1901, alors que les cantons du centre se rangeaient de nouveau dans l'opposition. Le vote négatif des campagnes a eu pour cause, non pas une défaillance patriotique, mais ce malaise général dont elles souffrent plus spécialement « et le paysans s'exprime comme il peut, note « La Suisse » (2); les paysans, pour un bon nombre qu'on verrait s'empresser aux urnes, ont voté « non » par protestation ». Depuis 1931, c'est aussi la seule loi qui ait obtenu l'assentiment du peuple. Toutes les autres ont été rejetées: assurances et imposition du tabac (1931); réduction des traitements du personnel fédéral (1933); protection de l'ordre public (1934); partage du trafic (1935); lutte contre la crise (1935). Ces rejets trahissent un mécontentement persistant; aussi, ce vote est-il tout à l'honneur des sentiments patriotiques du peuple suisse.

SECTION III

DOMAINE ADMINISTRATIF

Les deux referenda qui ont un caractère administratif, intéressent tous deux la question des transports puisque le premier a eu pour objet une loi sur la circulation des automobiles et des cycles, et le second, une loi sur la coordination des transports.

(2) *Bulletin quotidien de la Presse étrangère*, 25 février 1935.

Du premier de ces referenda (1), il a déjà été question à propos de l'initiative populaire de 1929, sur la circulation routière provoquée par le rejet de la loi du 4 juin 1927 (2). Le 22 mai 1922, le peuple et les cantons avaient accepté que les prescriptions concernant les automobiles et les cycles, soient du domaine de la Confédération. Les cantons conservaient le droit de limiter ou d'interdire la circulation. Un accord intercantonal, révisé en 1911, 1914 et 1921, réglait depuis 1904, la circulation automobile. Mais quatre cantons avaient refusé d'adhérer et l'accord était souvent mal observé. La nécessité d'une législation uniforme était évidente. Un projet de loi présenté par le Conseil fédéral fut voté à l'unanimité par les deux Conseils. Cependant, le referendum fut demandé contre la loi. Automobilistes et cyclistes lui reprochaient d'être surchargée de détails, d'avoir créé trop d'obligations nouvelles (3), d'une part d'avoir, par contre, négligé son objectif essentiel: l'unification des prescriptions routières, d'autre part. Il est certain cependant que la loi avait opéré une certaine uniformisation des règlements et réalisait un progrès très notable sur l'accord international. Mais la question de la responsabilité des automobiles et de la protection des piétons, divisait l'opinion publique. La loi fut rejetée le 15 mai à une majorité de 15.000 voix. Les voix étaient à peu près également partagées: 240.000 non contre 225.000 oui. Ce rejet rendait l'élaboration d'une nouvelle loi difficile, car, rejetée par les automobilistes qui désiraient une réglementation d'ensemble de la cir-

(1) *B. P. de la P. S.*, n° 207.

(2) *Cf. sup.*, p. 171.

(3) Elle établissait une présomption de responsabilité à l'encontre des automobilistes et par là, renchérisait le coût des assurances.

ulation routière, on pouvait se demander si leur désir arriverait à vaincre les résistances de l'esprit cantonaliste. « Les automobilistes qui s'opposaient surtout à voir étendre leurs responsabilités et leurs frais d'assurance, et les cyclistes qui protestaient contre la plaque de contrôle, voulaient arriver à établir une loi générale de la route, englobant tous les usagers, et qui appliquerait la totalité du produit des droits sur l'essence à l'amélioration des routes. Mais, en même temps, la tendance fédéraliste de la Suisse romande, s'émut et elle commença à mobiliser, contre une nouvelle extension des attributions fédérales. Ainsi l'issue du mouvement était devenue fort incertaine ». (« National Zeitung », 16 mai 1937). En effet, la centralisation voulue par les usagers, ne put obtenir l'assentiment de la masse du peuple, toujours hostile à une réglementation uniforme (1). Une nouvelle loi d'application du texte constitutionnel de 1922, votée le 15 mars 1932, est entrée progressivement en application sans avoir fait l'objet d'opposition.

L'automobile a soulevé, en Suisse, comme ailleurs, un autre problème : celui de la concurrence de la Route et du Rail (2). Celle-ci, en diminuant le trafic ferroviaire, contribue à aggraver le déficit des chemins de fer, déjà grevés par de lourdes charges et des frais énormes d'établissement et d'entretien. On a songé, tout naturellement, à réglementer cette concurrence et à opérer un partage du trafic. Ce partage s'opèrerait d'après les principes suivants : liberté pour le transport des marchandises par leurs propriétaires eux-mêmes. Pour les transports professionnels, liberté encore dans la loca-

(1) L'initiative du 11 octobre 1927 sur la circulation routière a été rejetée le 12 mai 1929.

(2) *B. P. de la P. S.*, n° 253.

lité ou sur des distances de moins de 10 kilomètres. De 10 à 20 kilomètres, régime des concessions. Au-delà de 30 kilomètres, le transport professionnel est réservé aux chemins de fer. Ce nouveau régime aurait créé un réseau de coordination de la route et du rail, reliant ainsi un grand nombre de localités au rail. Ce projet présentait, certes, des avantages, mais n'était pas dénué d'inconvénients en étendant à la route, le système du monopole, pour le transport des marchandises. Il développait ainsi tous les inconvénients du monopole : entrave à l'initiative privée et à l'émulation, bureaucratie, cherté, atteinte des intérêts particuliers. En outre, ce système n'apportait aucun remède efficace à la situation financière des chemins de fer qui réclamait une réforme profonde. L'Association des propriétaires d'auto-camions, qui avaient d'abord accepté ce partage, le désavouèrent. La loi fut rejetée le 5 mai 1935 à une très imposante majorité (1). Le rejet laissait entière la question de l'assainissement de la situation des chemins de fer, à l'étude de laquelle le Conseil fédéral devait se remettre. Ce résultat était attendu. En réalité, personne n'avait défendu la loi avec confiance, pas même ses auteurs. Par contre, avait joué contre elle, comme dans toutes les votations semblables, l'aversion du peuple à l'égard de la bureaucratie, de l'étatisme et des atteintes qu'il porte à la liberté économique.

(1) Acceptants: 232.954. Rejetants: 487.169.

SECTION IV

DOMAINE SOCIAL

Les premiers referenda à caractère social, de cette période, deux en 1923 et un en 1924, ont pour but la réglementation des conditions du travail.

Le 21 mars 1920, le peuple repousse, à une majorité infime (256.406 non contre 254.455 oui), la loi fédérale du 27 juin 1919, réglementant les conditions du travail (1). Le parti des approuvants était formé par les socialistes de toute nuance, une partie des démocrates, des radicaux, des paysans et des catholiques. Les partis de droite, certains démocrates, certains radicaux, quelques paysans et quelques catholiques, étaient opposés à la loi. Ils lui reprochaient de provoquer l'ingérence de l'Etat dans les rapports entre particuliers en instituant un Office fédéral du Travail. Cependant, cette dernière disposition fut reprise par un arrêté fédéral du 8 octobre 1920 qui est entré en vigueur le 1^{er} février 1921 sans que le referendum ait été demandé. Les 1.946 voix qui avaient empêché le vote de cette loi ne pouvaient constituer une majorité susceptible de s'opposer à une politique de protection ouvrière. C'est pourquoi, le 31 octobre 1920, était acceptée une loi du 6 mars de la même année, introduisant la journée de 8 heures dans les entreprises de transport (2). En elle-même, la loi était de peu d'importance, la journée de 8 heures était déjà en vigueur dans les transports en vertu d'un arrêté

(1) *B. P. de la P. S.*, n° 128.

(2) Acceptants: 369.466. Rejetants: 277.342.

du Conseil fédéral du 25 juin 1919, pris en vertu des pleins pouvoirs, mais elle présentait un grand intérêt en ce sens qu'elle permettait au peuple de se prononcer à nouveau sur le principe de la journée de 8 heures. Les socialistes défendirent vivement la loi. La très grande majorité de l'opinion publique, des partis, de la presse, lui fut également favorable. Seuls, furent opposants quelques partis de droite et le parti paysan qui représente, il est vrai, une grande masse de la population. Mais le peuple refusa de supprimer une amélioration des conditions du travail acquise et vota l'extension de l'application de la loi de 8 heures (1).

Le rejet, le 17 février 1924 (2), d'une loi du 1^{er} juillet 1922, modifiant l'article 41 de la loi sur les fabriques, des 18 juin 1914-27 juin 1919, a la même signification (3). Elle autorisait des dérogations plus étendues au principe de la semaine de 48 heures. Le referendum avait été demandé par plus de 200.000 personnes (4). La crise économique sévissait, on espérait, par ce moyen, diminuer le coût de production et par là, le prix de vente, ranimer, d'autre part, l'industrie et diminuer le chômage. La loi prévoyait deux exceptions au principe de la semaine de 48 heures : d'abord une autorisation générale donnée par le Conseil fédéral en temps de crise, de travailler pendant 54 heures, ensuite, en dehors de ces temps de crise, la possibilité pour le Conseil fédéral, d'accorder des autorisations particulières. La lutte, soutenue par les organisations ouvrières et les socialistes,

(1) *B. P. de la P. S.*, n° 140.

(2) Acceptants: 320.668. Rejetants: 436.180.

(3) *B. P. de la P. S.*, n°s 165, 182.

(4) Demande de referendum: 202.224 signatures.

fut particulièrement vive, dans les centres industriels. Mais ici encore, à plus de 200.000 voix de majorité, le peuple refusa d'amoindrir les réformes sociales acquises en faveur du travail ouvrier (1).

Parmi toutes les votations possédant un caractère social, la plus importante est celle du 6 décembre 1931 (2). Le peuple avait adopté le 6 décembre 1925, le principe de l'introduction dans la Constitution fédérale de l'assurance-vieillesse et aux survivants. Une Commission technique avait été chargée d'étudier la mise en application du projet, en particulier ses bases financières. Les ressources nécessaires à l'organisation des assurances, devaient être fournies par un impôt fédéral sur le tabac, et la part contributive de la Confédération aux assurances, tirée de l'impôt sur l'alcool. Les assurances sociales ne pourraient entrer en vigueur que lorsque ces deux impositions seraient établies. La loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, la loi sur l'imposition sur le tabac ayant été votées par l'Assemblée fédérale, un mouvement référendaire apparaît: une partie de l'opinion publique trouve la loi trop étatiste: libéraux démocrates, libéraux conservateurs, communistes encore anti-réformistes, une minorité de catholiques conservateurs. Radicaux et socialistes défendent la loi et font appel aux sentiments de justice et de pitié du peuple, mais ils se heurtent à la méfiance traditionnelle et vivace de celui-ci pour les lois qui font de l'Etat un Etat-Providence, conduisent au centralisme, à l'étatisme, découragent l'initiative et la prévoyance privée et compromettent la liberté humaine. Ces deux lois furent toutes deux rejetées le 6 décembre, la loi d'imposition

(1) Acceptants: 320.668. Rejetants: 436.180.

(2) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 214, 234, 236.

sur le tabac à une majorité assez faible (1), mais l'assurance, elle, à une très forte majorité, comme l'avait d'ailleurs fait justement craindre déjà le vote de 1925. Les 410.000 voix acceptantes de cette époque n'étaient plus que 338.000. Par contre, les 217.000 opposants étaient devenus 513.000 (2). La crainte des innovations, la crise économique, sont certainement parmi les causes de bien des votes négatifs mais les motifs profonds restent toujours les mêmes : le Suisse moyen ne veut pas de solution étatiste qui, en matière sociale, surtout, peut conduire au socialisme d'Etat. Le projet contenait sans doute certaines exagérations mais avait été voté, cependant, à l'Assemblée fédérale par des hommes de tous les partis, au Conseil national par 163 voix contre 14 et une abstention et au Conseil des Etats, par 30 voix contre 5 et 2 abstentions. « C'est la condamnation sans appel du socialisme d'Etat. Le peuple ne veut pas que l'Etat assume des charges pour lesquelles il n'a pas été fait ; le peuple ne veut pas qu'il absorbe davantage les forces économiques et financières du pays. La loi lui déplaisait par ses rigueurs singulières et l'ingérence qu'elle annonçait de la Confédération dans les affaires cantonales. Elle l'inquiétait par tous les efforts nouveaux et croissants qu'elle allait réclamer du contribuable aussi bien sur le plan fédéral que sur le cantonal. Le peuple ne voyait pas, sans une crainte très légitime, l'Etat devenir le plus puissant capitaliste du pays et gérer — comment et par quels organes, on ne le lui disait pas — dans quinze ans, une fortune de un milliard et demi, soustraite à la propriété privée. D'autant qu'à vouloir assurer tout le monde, le millionnaire et le pau-

(1) Acceptants : 423.523. Rejetants : 425.449.

(2) Acceptants : 338.032. Rejetants : 513.512.

vre, l'Etat ne promettait rien d'autre, en vérité, qu'une assistance » (1). En effet, bien des électeurs qui voteront aux élections pour les socialistes et les radicaux, n'en voteront pas moins contre tel ou tel projet élaboré par leurs élus, s'il offre même simplement l'apparence d'entraîner le pays dans la voie d'un étatisme socialisant. Ce rejet fut un événement politique considérable en Suisse, car il témoignait de l'irréductibilité des sentiments du peuple suisse à l'égard d'une telle orientation politique et sociale.

Enfin, le dernier referendum concerne une réduction de traitement des fonctionnaires fédéraux (2). Par suite de la crise économique et de la gravité de la situation financière, le Conseil fédéral avait décidé d'opérer une réduction du traitement des fonctionnaires fédéraux. Cette réduction était inférieure à l'augmentation dont ils avaient bénéficié cinq ans auparavant et tenait compte des charges de famille. Les fonctionnaires fédéraux, mécontents, provoquèrent le referendum contre la loi à laquelle on avait cependant évité de donner tout caractère antisocial. Ils furent soutenus par les socialistes qui estimaient qu'en diminuant la capacité d'achat d'une classe sociale on aggravait la crise, et par les communistes. M. Musy, au nom du Gouvernement, fit appel au sentiment de la solidarité nationale qui doit faire accepter les économies nécessaires pour parer à la crise dans l'intérêt de tous. Cependant, la loi fut rejetée le 23 mai 1933 à près de 100.000 voix de majorité (3). Le peuple accordait aux fonctionnaires le soutien qu'il leur avait autrefois refusé. (Rejet le 15 mars 1891 de la loi

(1) Editorial de la « Suisse », le 7 décembre, par Eugène FABRE.

(2) *B. P. de la P. S.*, numéros 209, 243.

(3) Acceptants: 411.536. Rejetants: 505.190.

sur la retraite des fonctionnaires). En 1927 déjà, un mouvement référendaire contre la nouvelle loi sur le statut des fonctionnaires avait échoué.

Sauf la loi sur les assurances sociales, rejetée en haine d'un étatisme socialisant, toutes ces votations sont, en définitive, favorables à une politique sociale, puisque toutes rejettent les textes législatifs qui auraient porté atteinte aux améliorations sociales réalisées.

CHAPITRE III

REFERENDA INTERNATIONAUX

La seconde partie de cet ouvrage, comprend une étude nouvelle : les referenda internationaux. En effet, immédiatement après la guerre, le peuple s'est accordé une très importante extension de ses pouvoirs. Il a introduit dans la Constitution, un article 89 qui lui permet de demander le referendum sur les traités internationaux conclus par la Suisse, pour plus de quinze ans. Il s'agit d'un referendum facultatif qui fonctionne dans des conditions analogues au referendum législatif. En fait, cette institution n'a fonctionné qu'une seule fois, et à notre détriment, au sujet des zones franches, objet de litige entre la France et la Suisse.

Le referendum sur l'entrée de la Suisse à la Société des Nations sera, en outre, examiné. Matériellement, ce n'est pas un referendum sur les traités internationaux, l'article 89 ne fut voté par le peuple que neuf mois plus tard. C'est un referendum constitutionnel. Mais, d'une part, il y a là, évidemment, une question de politique internationale, d'autre part, ce referendum lui-même est en relation directe avec l'esprit qui présidait au vote de 1921. L'initiative était pendante depuis 1913 et la votation avait seulement été retardée par la guerre. Il constitue donc une reconnaissance et une application anticipées de la souveraineté populaire directe en matière internationale.

SECTION I

REFERENDUM SUR L'ENTREE DE LA SUISSE
DANS LA SOCIETE DES NATIONS

Après la guerre, se posa la question de l'entrée de la Suisse à la S. D. N. (1). Les souvenirs, trop récents encore, pour avoir été oubliés, de la convention du Gothard, la gravité de l'acte qui remettait en question la neutralité traditionnelle de la Suisse à laquelle le pays restait attaché, firent sentir au Conseil fédéral, la nécessité de connaître l'opinion du peuple sur le sujet. Cette consultation était d'autant plus nécessaire que la S. D. N. ne jouissait pas d'une grande faveur en Suisse. Le Conseil fédéral hésitait à s'engager sans une approbation expresse du peuple. Mais comment opérer cette consultation populaire? On employa le moyen détourné suivant: le principe de l'accession de la Suisse à la Société des Nations ferait l'objet d'un article constitutionnel et par là même, serait soumise au referendum obligatoire. Il paraît utile de rappeler brièvement les événements qui précédèrent cette consultations. C'est le 4 août 1919 que le Conseil fédéral saisit l'Assemblée par un message, de la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations; lui-même se prononce pour l'affirmative. En effet, le 20 mars 1919, les Etats neutres avaient été invités à donner leur avis sur un projet de société des nations arrêté le 14 février par une Commission, présidée par Wilson. Le 28 avril, ce projet avait

(1) Thèses de M. G. FERMAUD.

B. P. de la P. S., n°s 128, 129, 130, 131.

été approuvé par la Conférence de la Paix, et le 28 juin, les grandes puissances le signaient en même temps que le Traité de paix dont il constituait la première partie. La ratification fut opérée le 10 janvier 1920. C'est entre temps donc que l'Assemblée fut saisie par le Conseil fédéral. Celui-ci proposait, en même temps, à l'Assemblée, de soumettre le principe de cette accession à une votation populaire. L'idée était singulièrement hardie et fut repoussée par les commissaires des deux Chambres d'abord, puis par les Chambres elles-mêmes. Celles-ci votèrent cependant l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations, le 21 novembre. Sous l'impulsion énergique de M. Calonder, il fut décidé que l'arrêté fédéral serait soumis au referendum mais, pour donner satisfaction à certaines réclamations, l'arrêté fut muni d'une clause, dite clause américaine (le referendum n'aurait lieu qu'après l'adhésion des cinq grandes puissances et en particulier des Etats-Unis d'Amérique).

Mais, pour être membres originaires de la Société, il fallait avoir adhéré sans réserve dans les deux mois (article premier) de son entrée en vigueur. L'arrêté, ainsi, muni de la clause référendaire, ne pouvait être soumis au peuple dans les deux mois. Le Conseil fédéral demanda, par un aide-mémoire du 6 décembre, que les avantages de membre originaire fussent conservés à la Suisse, si elle avait besoin d'un délai pour connaître le résultat du referendum. Le Gouvernement français accepta de présenter l'aide-mémoire au Conseil suprême. Celui-ci répondit par une note du 2 janvier 1920. Sur la question du délai, il déboute le Conseil fédéral de sa demande. La note traitait, en outre, d'une deuxième question: celle de la neutralité de la Suisse, que le Conseil fédéral n'avait pas posé, car il la considérait comme réglée par l'article 435 du traité de Versailles. La Suisse, appuyée par la France, à qui elle avait con-

senti la suppression de la zone neutralisée de la Savoie du nord, avait obtenu la reconnaissance de sa neutralité. Or, la note du Conseil suprême réservait la question. Le Conseil fédéral répond, le 13 janvier, par un nouveau memorandum qui, d'une part, mettait en lumière le cas unique de la Suisse, qui devait procéder à une consultation populaire, et d'autre part, insistait sur le fait que, pour obtenir un vote favorable du peuple, il ne fallait pas priver la Suisse de sa neutralité militaire que celui-ci considérait comme intangible.

Le Conseil suprême répondit, le 26 janvier, qu'il était favorable en principe aux demandes de la Suisse, mais que celle-ci devait désormais en référer au Conseil de la Société des Nations, organe compétent. Celui-ci, réuni à Londres, le 13 février, donna satisfaction aux desiderata de la Suisse, dans les termes suivants : « Les membres de la Société des Nations ont le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'abstenir s'il s'agit de défendre les hauts principes de la société... La Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent, pour elle, du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations, y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture du pacte, et est prête à tous les sacrifices pour défendre elle-même son propre territoire en toutes circonstances, même pendant une action entreprise par la Société des Nations, mais qu'elle ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires, sur son territoire. En acceptant ces déclarations, le Conseil reconnaît que la neutralité perpétuelle de la Suisse, et la garantie de l'inviolabilité de son territoire telles qu'elles sont acquises au droit des gens, notamment par les traités et l'acte de 1815, sont justifiées par

les intérêts de la paix générale, et en conséquence, sont compatibles avec le pacte. » (1).

En ce qui concerne la question du délai, le Conseil de la Société des Nations acceptait que si la notification de la décision de l'Assemblée fédérale avait été faite dans les deux mois à dater du 2 janvier 1920 et à la condition que le referendum ait lieu dans le plus bref délai possible, la Suisse conserverait le caractère et les avantages d'un membre originaire. Pour réaliser la deuxième condition, il fallait évidemment supprimer la clause américaine et comme, entre temps, le Conseil national avait été réuni, il fut décidé que la question toute entière serait de nouveau soumise au vote de l'Assemblée. Le 3 mars, le Conseil national vota l'entrée de la Suisse à la Société des Nations par 115 voix contre 55 et le Conseil des Etats, le 5, par 30 voix contre 6. La votation populaire était fixée au 16 mai.

La campagne s'engageait rapidement. Le referendum serait-il pour ou contre la décision de l'Assemblée? Il était bien difficile de le prévoir. L'opinion publique semblait plutôt défavorable à l'entrée de la Suisse à la Société des Nations. Presque toute la Suisse alémanique, ainsi que le parti socialiste étaient contre l'adhésion. Seule, la Suisse française et italienne, un cinquième à peu près, de la population voteraient oui. Les partisans de la Société des Nations durent engager une campagne de propagande intense pour faire triompher leur point de vue. Les conseillers fédéraux et le Président de la Confédération lui-même n'hésitèrent pas à participer en personne à cette campagne et prirent la parole dans de nombreuses réunions. Le Conseil fédéral

(1) Cité par Max TURMANN: « L'entrée de la Suisse à la Société des Nations ». *Le Correspondant*, 10 juin 1920, p. 923.

publia un appel en faveur de l'adhésion, rappela au peuple suisse la gravité de sa décision. « Notre démocratie n'a pas connu de consultation qui surpasse celle-ci en importance et en gravité. La souveraineté réside en vous. Le sort de la patrie est dans vos mains. Le Conseil fédéral, par sa situation et par sa pratique des affaires de l'Etat, est particulièrement à même de mesurer les conséquences et les répercussions du vote. Il estime qu'un vote négatif infligerait à la prospérité de la Suisse, à sa concorde et à son prestige, un tort irréparable » (1). Le peuple suisse comprit parfaitement la gravité de la décision qu'on lui demandait. C'est ce qu'écrivait M. P. Seippel, dans « La Revue de Genève » (2) :

« A cette heure où le destin du pays était en jeu, l'on a vu renaître de vénérables coutumes. D'importantes landsgemeinde se sont réunies sur les places publiques des vieilles villes, en des contrées où cette antique institution alémanique est depuis longtemps tombée en désuétude. Ceux qui ont assisté à ces imposantes manifestations en garderont à jamais le souvenir. Elles avaient un caractère de sérieux et de dignité vraiment suisse. Un silence religieux planait sur la foule. Les paysans, les montagnards, accourus des vallées, écoutaient avec une attention concentrée, cherchant à comprendre les idées qui leur étaient, jusqu'ici, demeurées étrangères. Renonçant aux effets oratoires faciles, les rapporteurs expliquaient et commentaient, article par article, le Pacte de Paris. »

(1) Cité par Max TURMANN: *Le Correspondant*, 1920, *op. cit.*, p. 923.

(2) Paul SEIPPEL: « Le verdict du peuple suisse », *Revue de Genève*, juillet 1920, page 167.

Lord Bryce rapporte également le témoignage d'un ami de Suisse: « Le pacte de la Société des Nations est distribué à tous les citoyens avec diverses annexes. Les articles de journaux, les conférences, se multiplient. Dans la moindre auberge, on entend des discussions acharnées sur tel ou tel article que des citoyens tout à fait simples savent par cœur, tout comme ils connaissent et invoquent les commentaires qu'en ont donnés les plus grands juristes. J'ai été interpellé dans la rue par des citoyens modestes qui tiraient de leur poche leur exemplaire du pacte, tout crayonné de remarques et qui exigeaient des explications détaillées sur tel ou tel article » (1).

Quelle a été la position prise par les partis? Le plus souvent, radicaux, libéraux, conservateurs, Union suisse des paysans, recommandèrent seulement un vote affirmatif. Les socialistes prirent nettement position contre l'adhésion parce qu'ils voyaient dans cette Ligue des Nations, une concurrence possible pour la III^e Internationale. Il aurait donc semblé, à en juger seulement par les vœux des partis, que l'accession de la Suisse à la Société des Nations fut un fait acquis. Il n'en était rien, car la Suisse alémanique était très hostile à la Société des Nations, d'abord par sympathie de race, de langue et de bon voisinage avec l'Allemagne, dont la propagande pangermaniste avait fortement influencé la Suisse. Beaucoup voyaient dans la Société des Nations, une œuvre de l'Entente dirigée contre les Empires centraux, une annexe du traité de Versailles destinée à garantir le triomphe de celle-ci. En outre, il existait un certain scepticisme à l'égard de l'idéologie représentée par cette Société. En dernier lieu, et surtout, il y avait

(1) Lord BRYCE: « Les Démocraties modernes », t. 1, p. 492, note 1.

la crainte de devoir abandonner cette neutralité à laquelle la Suisse devait une si longue période de tranquillité et de prospérité.

Le Conseil fédéral prévoyant l'obstacle que cet état d'esprit créerait lors du referendum, l'avait combattu par avance en faisant maintenir par ce pacte lui-même, la neutralité militaire de la Suisse. Seule, la neutralité économique se trouvait sacrifiée, objection dont M. Musy, conseiller fédéral, n'eut pas de peine à faire justice au cours de ses nombreuses conférences. La neutralité économique, si elle n'est pas accompagnée de l'indépendance économique ne peut être qu'un leurre. Or, l'indépendance économique (la dernière guerre l'avait parfaitement prouvé), n'est plus possible aujourd'hui. L'appel du Conseil fédéral du 7 invite les Suisses à coordonner et à perfectionner les lignes de leur politique traditionnelle, neutre et pacifique, et à remplir leur mission historique en votant oui.

Les résultats de cette très vive campagne de réunions, de tracts, d'affiches, d'articles, montra, une fois de plus, la sagesse et l'éducation civique du peuple suisse. Il avait entendu largement développer les deux thèses. Il jugea en toute impartialité: il y eut 416.870 oui et 323.719 non, soit une majorité de 100.000 voix, qui mettait fin désormais à toute controverse. La participation à la votation avait été considérable, près de 750.000 votants pour un peu plus de 950.000 électeurs, exactement une participation de 77,5 %. Si, dans la Suisse romande, acquise depuis longtemps, il y eut 146.000 oui contre 24.500 non, la Suisse alémanique ne donna qu'une faible majorité de refus: 290.000 non contre 250.000 oui. La majorité des Etats fut, au contraire, extrêmement réduite: 13 cantons 1/2 contre 12 1/2. C'est donc le défaut de majorité cantonale qui aurait pu empêcher l'adhésion. C'est la première fois qu'une pareille éventualité faillit

se poser en Suisse et on peut se demander s'il n'aurait pas pu en résulter une grave crise politique au point de vue fédéral, crise d'autant plus grave qu'elle aurait pu creuser un véritable fossé entre Suisse alémanique et Suisse romande.

Quant aux électeurs suisses, ils ont montré, une fois de plus, leur indépendance à l'égard des chefs de parti, en particulier les socialistes, qui ont souvent voté pour la Société des Nations.

Le vote acquis, la presse suisse et en particulier la presse alémanique, s'inclina de bonne grâce devant la volonté populaire. Les journaux socialistes, par contre, se résignèrent fort mal au résultat.

L'arrêté fédéral soumis au referendum, ne comportait pas seulement l'accession pure et simple de la Suisse à la Société des Nations, mais il prévoyait également l'hypothèse où la Suisse voudrait dénoncer le pacte. L'entrée dans cette Société ayant été faite en la forme d'une modification constitutionnelle, la même procédure fut adoptée pour en sortir : § 3. « Les décisions relatives à la dénonciation du pacte ou à la sortie de la Société des Nations, doivent être soumises au vote du peuple et des cantons ». Enfin, l'alinéa 4 prévoit que le mécanisme de l'initiative populaire, pourra jouer pour « la dénonciation du pacte ou la sortie de la Société des Nations ». L'arrêté applique donc en entier à la Société des Nations, le régime normal des révisions constitutionnelles. Mais, lorsqu'il s'agira pour le Gouvernement suisse, de ratifier un amendement au pacte, le referendum facultatif est seulement prévu comme pour les traités de durée indéterminée (referendum sur les traités internationaux). C'est pourquoi, l'alinéa 2 soumet également au referendum facultatif « l'approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des Nations ». La procédure de consultation populaire pré-

vue étant celle des lois fédérales, ni les amendements, ni les conventions, ne peuvent être soustraits au referendum par une clause d'urgence. En outre, seule, l'approbation populaire est nécessaire, alors que pour la sortie de la Société des Nations, il faut la double majorité cantonale et populaire. Ceci peut créer une situation assez curieuse. Supposons, en effet, qu'un amendement au pacte soit soumis au peuple et repoussé. Par ailleurs, l'amendement triomphe au sein de la Société et par là-même, s'impose à tous ses membres. Le Gouvernement suisse se trouve obligé, ou d'accepter l'amendement rejeté ou de quitter la Société des Nations, question qui ne peut être tranchée que par la double majorité du peuple et des cantons. En fait, la Suisse a accepté de nombreux amendements et il n'y a jamais eu de demande de referendum, pas plus d'ailleurs que pour les traités internationaux, en rapport avec la Société des Nations, signés par la Suisse :

Signature du statut de la Cour permanente de justice internationale, 16 août 1920;

Ratification des amendements au pacte de la Société des Nations, 8 décembre 1922, et à l'article 393 du traité de Versailles, 21 juin 1929;

Adhésion de la Suisse au traité de renonciation à la guerre, 7 juin 1929;

Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, 27 décembre 1932;

Liberté de transit, 1922;

Protocole relatif aux clauses d'arbitrage en matière commerciale internationale, 1923.

SECTION II

LES ZONES FRANCHES

Le referendum sur la Société des Nations n'était qu'une application avant la lettre du referendum sur les traités internationaux. Le referendum sur les zones franches (1), constitue, lui, une véritable application de l'article 89, la première et la seule jusqu'à ce jour. La votation du 18 février 1920, présente donc, par là même, un intérêt documentaire évident.

La question des zones franches est une question ancienne et complexe. En effet, l'exiguité du territoire de Genève, obligea cette ville à assurer son ravitaillement par diverses conventions avec les régions voisines et en particulier, le Châblais, le Faucigny et le pays de Gex. En 1814, Genève, annexée à la France depuis la Révolution, retrouva son indépendance et en 1815, devint canton suisse. Pour assurer l'existence du nouveau canton, il fallut, comme autrefois, lui constituer des zones libres de ravitaillement en France et en Savoie. C'était, pour la première, le pays de Gex (traité de Paris du 20 novembre 1815, article premier, § 3); pour la deuxième, une zone beaucoup plus petite, constituée à l'article 3 du traité de Zurich, en 1816. En échange, la Sardaigne, pour protéger la Savoie contre toute attaque française, obtenait la neutralité militaire de la Savoie

(1) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 135, 136, 138, 139, 140, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 173.

Thèses de M. FERMAUD, de M. CAVILLE. °

H. MICHELI: *Le Correspondant*, 10 août 1919.

du nord et le droit d'occupation éventuelle par les troupes fédérales. Lors de l'annexion de la Savoie à la France, en 1860, les charges de la zone sarde passèrent à la France. En outre, lors du plébiscite de cession, Napoléon III, pour obtenir un vote favorable, crée une troisième zone, ou grande zone, comprenant 70 % de la Haute-Savoie. Il y avait là œuvre unilatérale de la France. Diverses conventions entre la France et la Suisse (14 juin 1881, 20 novembre 1906), vinrent, par la suite, régler le régime douanier des zones.

Ce régime fonctionna parfaitement jusqu'à la guerre. Mais en 1917, en raison des exigences du ravitaillement et de la défense nationale, le Gouvernement français remplaça provisoirement le cordon douanier à la frontière politique. En décembre 1918, il dénonça la convention de 1881 et par là-même, supprimait la zone, dite d'annexion. Enfin, le 26 avril 1919, il exprimait son désir de faire concorder frontière douanière et frontière politique par l'insertion, dans le Traité de Paix, d'un article abrogeant à la fois et la neutralité militaire de la Savoie du nord et les zones franches. Mais les petites zones étaient l'œuvre des traités internationaux de 1815 et de 1861. Il fallait obtenir le consentement des puissances signataires. La Suisse désirait, par ailleurs, le concours de la France, pour obtenir le maintien de sa neutralité perpétuelle au sein de la Société des Nations. En échange de cet appui, elle renonça à la neutralité militaire de la Savoie (1) du nord, mais obtint, par contre, que la question des zones franches fut disjointe. On se mit d'accord sur un nouveau texte qui devint l'article 435 du traité de Versailles, § 2.

(1) La ratification de cette abolition ne fut votée par l'Assemblée fédérale qu'en 1927, et ne devint définitive qu'en mai 1928, le referendum n'ayant pas été demandé.

Malheureusement, cet article, résultant d'un compromis, donna lieu aux interprétations divergentes de la France et de la Suisse. La première voyait dans cet article, une abrogation du régime antérieur et une invitation pour les partis, à y substituer un nouveau régime; la deuxième, une simple invitation à adapter l'ancien régime aux circonstances économiques actuelles. Il en résulta pendant trois ans, des négociations interminables dont la longueur mécontenta à la fois les deux pays et irrita l'opinion publique, surtout en Suisse. Enfin, elles aboutirent, le 7 août 1921 à un accord signé à Paris et qui peut se résumer ainsi: la Suisse renonce aux zones. La France consent, en échange, certains avantages en vue de faciliter les échanges régionaux entre les anciennes zones et la Suisse, cela pour une période de dix ans. La convention fut ratifiée par le Conseil des Etats, le 2 février et par le Conseil national, le 29 mars 1922. Ces négociations avaient été accompagnées de bien vives polémiques, tant en France qu'en Suisse: articles du « Temps », du « Correspondant »..., du « Journal de Genève ». Les articles de celui-ci stigmatisaient sans cesse l'intransigeance française, cause du retard et accusaient le Gouvernement fédéral de faire trop de concessions: « La manière de voir du Gouvernement français est d'une simplicité et d'une brutalité déconcertantes. Le Gouvernement français veut supprimer purement et simplement les zones franches et reporter son cordon douanier à la frontière franco-suisse... Mais la Suisse est décidée à ne pas jouer un rôle de dupe. Elle a été aussi loin que possible dans la voie des concessions, mais elle ne prêterait pas les mains à un arrangement qui, en supprimant les zones, porterait une atteinte irréparable à des droits bien établis comme aux intérêts légitimes

des populations des deux régions frontières » (1). Les journaux suisses invoquent non seulement les droits traditionnels de la Suisse, garantie par les traités internationaux et la signature de la France elle-même, mais encore l'intérêt de la population française des zones, qui trouve à Genève un marché tout naturel pour l'écoulement de ses produits agricoles et un centre d'approvisionnement pour ses besoins en produits fabriqués. Ils accusent le Gouvernement français de sacrifier les relations d'amitié franco-suisse à l'Administration, au principe bureaucratique et sacro-saint de l'unité douanière. Pour le citoyen suisse, il est aussi bien difficile de comprendre que le Gouvernement puisse supprimer d'autorité la grande zone qui a été demandée et acceptée par la population savoyarde par plébiscite. Quoi qu'il en soit, le nœud du litige n'en restait pas moins de savoir si l'article 435, § 2 du traité de Versailles, portait oui ou non suppression des petites zones. Suivant l'interprétation de cet article, la convention de 1921 pouvait apparaître, soit comme des avantages concédés par la France, quasi sans contre-partie, soit comme une abdication de la Suisse pour de minimes faveurs temporaires. A raison de cette manière de voir, la signature de la convention ne fit qu'augmenter l'agitation. C'est pourquoi le Conseil fédéral jugea préférable de munir de la clause référendaire, l'arrêté fédéral portant ratification de la convention (29 mars 1922). La mesure fut bien accueillie. Les adversaires de la convention firent immédiatement campagne pour obtenir le nombre de signatures nécessaires pour avoir le referendum. Pour situer dès maintenant l'atmosphère dans laquelle celui-ci va se dérouler, il suffit de citer le texte d'un appel des

(1) *Journal de Genève*, 27 juillet 1921.

députés genevois à leurs électeurs: « Les soussignés, députés de Genève aux Chambres fédérales, sont convaincus que le referendum annoncé contre la ratification de la convention des zones du 7 août 1921, expose le canton de Genève et la Suisse toute entière à de graves dangers, alors que cette convention a été acceptée par la très grande majorité de ceux qui sont aux responsabilités, unis dans le sentiment qu'elle serait de nature à maintenir nos bonnes relations séculaires avec nos voisins de la Haute-Savoie. Il est certain que les promoteurs de ce mouvement référendaire seront avant tout, suivis par des citoyens qu'animent des motifs très différents. La plupart de ceux qui, dans les Conseils, n'ont pas accepté la Convention sont guidés par le désir de prendre leur revanche de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et les socialistes extrémistes y voient, en outre, une occasion de provoquer une excitation funeste. Si un vote négatif devait intervenir, Genève, non seulement risquerait de perdre ses relations de bon voisinage avec les anciennes zones, mais ce qui est plus grave encore, la Suisse serait de nouveau profondément divisée à un moment où elle a plus besoin que jamais d'union et de concorde. Nous considérons donc comme un devoir patriotique d'engager nos concitoyens à ne pas signer le referendum.

» Conseillers aux Etats Rutty, Sigg,

» Conseillers nationaux Maunoir, Gottret,
Stoessel, Willemin, de Rabours. »

Dès le début, cet avertissement le prouve, la campagne était volontairement engagée dans une voie qui n'aurait pas dû être la sienne. D'un problème presque technique de relations douanières, on fit une question nationale suisse. A Genève même, l'opinion est très divisée. Ainsi le Comité directeur de la Chambre de Commerce se prononce contre l'acceptation, alors que

l'Assemblée générale se prononce en sa faveur. Ce conflit se poursuit jusque dans les journaux : au « Journal de Genève », Conseil d'administration et Direction sont d'un avis opposé. En définitive, le journal ouvre ses colonnes aux deux thèses. Le vote du Conseil national avait traduit lui-même une certaine hésitation de la part des autorités fédérales. La convention ne fut votée que par 9 voix de majorité (85 contre 76). D'autre part, et ce fut le résultat des pénibles et laborieuses négociations, le Conseil fédéral, lassé, ne sut pas défendre son œuvre. Les adversaires de la convention se trouvèrent par là même encouragés. Le Comité genevois pour le maintien des zones, vit se ranger à ses côtés, d'une part, la Ligue pour l'indépendance de la Suisse, et d'autre part, le parti socialiste. Cette double intervention allait transformer rapidement un referendum d'importance minime, puisque trois cantons seulement se trouvaient intéressés, par la question, en une espèce de manifestation de revanche contre le succès de la votation populaire sur l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations. Le nombre de signatures ayant été obtenu, le referendum fut fixé au 18 février 1923. Les adversaires de la Société des Nations : Alémanistes et socialistes exploitèrent le mécontentement populaire contre l'article 435 du traité de Versailles, contre la renonciation par la Suisse, à sa neutralité et à ses droits, tant en Savoie que dans les zones. Par ailleurs, une propagande habile et tendancieuse s'efforça de faire de cette consultation, une manifestation pour ou contre la France, point de vue qui trouva la Suisse alémanique très disposée à le comprendre. Hostile à la Société des Nations, germanophile, irritée contre la France par l'occupation de la Ruhr et de Francfort, elle n'eut aucune peine à voir, dans la Convention des zones, une atteinte à la dignité de la Suisse. Hostiles, eux aussi, à la convention,

mais ignorant la question, les journaux alémaniques ne firent rien pour éclairer l'opinion et se contentèrent de mener une vive campagne contre la convention. Seule, Genève et la presse romande, mieux au courant de la situation, auraient pu renseigner le reste de la Suisse. Malheureusement, les avis étaient très partagés dans les régions intéressées. Occupés à se combattre entre eux, la propagande extra-régionale fut négligée. Question technique, la solution proposée par la convention n'était, somme toute, qu'un résultat de concessions et, par conséquent, n'était pas appelée à susciter des défenseurs enthousiastes.

La Suisse rejeta par 414.305 non contre 93.892 oui, la convention. La participation à la votation n'a été que de 53,4 %, ce qui indique que, malgré tout, la question n'a pas passionné l'opinion. En Suisse romande, où la complexité du problème était mieux appréciée, il semble qu'il y ait eu comme un témoignage de non compétence du peuple: sur 30.000 inscrits, il y eut, en effet, 20.000 abstentions, et les majorités furent très faibles. Ce rejet, loin de provoquer l'enthousiasme, que l'on aurait pu attendre après une telle victoire, ne provoqua, au contraire, semble-t-il, qu'un grand désarroi. Geste irraisonné, sans fondement réel, son caractère purement négatif ne faisait que compliquer la tâche du Conseil fédéral. Peut-être y avait-il eu négligence de la part de ce dernier, négligence de son devoir de renseigner et d'éclairer le peuple, peu accoutumé encore aux questions internationales qui sont plus que d'autres, sous la dépendance d'impressions et de considérations sentimentales et passagères? Une seule indication précise pouvait se dégager de la votation, le peuple refusait peut-être inconsidérément la suppression des petites zones dont l'utilité, à raison de leur exiguité et du développement des moyens de transport, était devenue cependant bien

douteuse. En outre, le Conseil fédéral n'allait-il pas se heurter à une intransigeance française accrue? La France, en effet, après avoir voté, le 10 octobre 1923, la mise en application de la convention, replaça son cordon douanier à sa frontière politique. Il s'ensuivit une protestation du Conseil fédéral, mais les deux points de vue étant désormais inconciliables, celui-ci, porta le litige devant la Cour permanente de justice internationale (1). La France accepta sa juridiction. Désormais, le litige suivit sa phase judiciaire qui est en dehors de l'objet de cet ouvrage.

(1) La Cour donna d'ailleurs raison à la Suisse, l'article 435, § 2 du traité de Versailles n'abrogeait pas et n'avait pas pour but d'abroger les stipulations anciennes, les parties devaient seulement négocier un nouveau régime (ordonnance du 19 août 1929, du 6 décembre 1930). L'accord n'ayant pu se faire, le régime des petites zones persista (ordonnance du 7 juin 1932). La France exécuta la sentence de la Cour le 29 mai 1933. Les modalités des échanges furent fixées par experts. L'expérience a prouvé depuis lors combien et le jugement populaire et même sa mise en marche par le Comité genevois de conservation des zones fut irréflecti. Une question locale et technique n'aurait dû jamais être portée devant l'opinion populaire, à moins de l'accompagner d'un véritable et ferme désir d'information impartiale. Le nouveau régime des zones se traduit en effet par les chiffres suivants:

Exportations de produits zoniers en Suisse: 29 millions.

Importations de produits suisses dans les zones: 4 millions.

Importations de produits non suisses dans les zones: 22 millions.

(*Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1935.)

CHAPITRE IV

TENDANCES ET RESULTATS

DES VOTATIONS POPULAIRES

1919-1935

Dans les circonstances difficiles au milieu desquelles la vie politique suisse reprend son cours normal, quelles sont les tendances manifestées par le peuple? Ont-elles été un simple prolongement de celles de l'avant-guerre ou ont-elles présenté une physionomie nouvelle? Le peuple suisse est-il demeuré attaché à ses institutions traditionnelles, n'a-t-il pas ressenti, au moins partiellement, le contre-coup des difficultés et des courants idéologiques qui, dans les autres pays, conduisaient à l'insuccès des formes politiques? Quel est l'avenir de la démocratie semi-directe en Suisse? Telles sont les questions qui se posent à l'heure actuelle.

Une première section dégagera de la même manière que dans la Première Partie, les tendances politiques, fédérales, économiques et sociales de la Suisse. Une seconde section sera consacrée à l'étude de l'initiative populaire de septembre 1935, à l'occasion de laquelle le peuple prit conscience de sa fidélité à ses institutions. Il convient, en effet, de dégager spécialement la signification de cette votation qui synthétise, en quelque

sorte, le mouvement de l'opinion publique suisse pendant cette période, mouvement dont les linéaments apparaîtront dans la première section. Cette initiative se signale d'une part, par son existence même, et d'autre part, par son échec qui a complété celui de l'initiative de crise. Il marque la fidélité du peuple aux principes de « Self-Government » et de liberté, qui sont les fondements de ses institutions.

SECTION I

TENDANCES DES VOTATIONS POPULAIRES

ET MOUVEMENT DES ESPRITS

Les votations de la période d'après-guerre, présentent quelques différences générales et profondes avec celles d'avant-guerre. Leur physionomie est marquée par des préoccupations d'ordre différent.

Les grèves de 1918 en sont l'indice : elles sont indicatives de l'importance croissante des questions ouvrières et de l'influence également croissante du socialisme. Toute cette période apparaît marquée de ce signe. Progression ou régression de la démocratie directe, nous étions-nous demandé d'abord dans notre Première Partie, la question est maintenant d'une plus brûlante actualité encore. Ce sera l'objet d'un premier paragraphe. Pour les suivants, nous conserverons les mêmes cadres que dans notre Première Partie : Centralisme ou fédéralisme ? Etatisme ou libéralisme ? Individualisme, socialisme de sens social ? Mais leur importance a varié. Alors que celle des questions sociales s'est développée, celle du centralisme est restée plus stationnaire. Un fait

de première importance est également l'apparition, dans les votations, du referendum sur les traités internationaux. Aussi, dans un dernier paragraphe, les tendances du peuple en matière de politique extérieure seront examinées à leur tour.

§ 1. — PROGRESSION OU RÉGRESSION

DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE?

Une remarque préliminaire s'impose, c'est que la représentation proportionnelle qui fonctionne pendant toute cette période parallèlement aux institutions de démocratie directe, n'a apporté aucun trouble dans le fonctionnement de celles-ci. Le peuple n'en a pas moins fait usage et les désaccords du peuple et de l'Assemblée n'en ont pas été moins nombreux. Cela prouve, par l'expérience, que le vote qui porte sur des hommes: élection, et le vote qui porte sur les choses: referendum et initiative populaire, ne sont ni équivalents, ni de même nature. Le régime représentatif même, rendu aussi satisfaisant que possible par la représentation proportionnelle n'est pas toujours un régime parfaitement démocratique puisque les représentants peuvent imposer au pays des lois que celui-ci ne sanctionnerait pas s'il était appelé à les voter.

L'élévation de 20 à 22.000 âmes du chiffre de base qui donne droit à un député, la prolongation de trois à quatre ans de la durée des mandats des autorités fédérales, ne sont que des réformes de détail.

Ceci observé, il paraît, à première vue que, l'après-guerre semble d'abord marquer une progression notable de la démocratie directe. La votation du 30 janvier 1921 n'a-t-elle pas introduit dans la Constitution fédérale, le referendum facultatif sur les traités internationaux de plus de quinze ans, ce qui institue une très

importante extension de l'exercice direct de la souveraineté populaire, mais il est nécessaire d'envisager les circonstances de la votation de plus près. En réalité, le vote de 1921 porte sur une initiative de 1913, provoquée par les événements qui ont été relatés (1) ; la cause était déjà gagnée à cette époque. Certains incidents de la guerre, l'après-guerre en accroissant l'importance de la politique extérieure ne pouvaient que confirmer les Suisses dans leur volonté de contrôler eux-mêmes l'activité du Gouvernement. Envisagé sous cet angle, le referendum sur les traités internationaux se rattache plutôt, en ce qui concerne les tendances manifestées par le peuple, à l'époque précédente. N'y en a-t-il pas une preuve dans ce fait qu'après l'enthousiasme qui avait présidé à l'adoption de l'initiative, le peuple n'a fait usage qu'une seule fois de ce droit, en 1923 ? Depuis lors, c'est-à-dire en quinze ans, il n'a pas fonctionné une seule fois et cependant la Suisse a été appelée à signer de nombreux traités à propos desquels le referendum aurait pu jouer. Il n'en avait pas été de même en 1891, après l'adoption de l'initiative populaire. Cette institution elle-même qui, jusqu'alors, avait été acceptée et appréciée par tous, est remise en discussion ; ses résultats n'apparaissent pas aussi bons. On lui doit, certes, encore des mesures heureuses comme l'interdiction de l'absinthe, mais que d'initiative inutiles ! Le parti socialiste en use et abuse dans un but de propagande. Certaines d'entre elles, comme celles sur le prélèvement sur la fortune, ont présenté de sérieux inconvénients économiques en provoquant des sorties de capitaux. Aussi, au lendemain de ce rejet, apparaît un véritable mouvement réformiste de l'initiative populaire.

(1) Cf. *sup.*, p. 157 et suivantes.

Appuyés par une campagne de presse, « Gazette de Lausanne », « Tribunal de Genève », « Vaterland », M. Maillefer, radical vaudois et M. Brügger, député de la Suisse alémanique, demandent, l'un au Conseil national, l'autre au Conseil des Etats, la révision de l'article 121 et la limitation du droit d'initiative. Il serait défendu de s'attaquer à certains principes : propriété, famille. La « Neue Zürcher Zeitung » propose de relever le nombre des signatures exigées, prétexte pris de ce qu'il est rendu insuffisant par l'augmentation de la population. Enfin, la Bibliothèque universelle publie un article de M. Maillefer qui reprend la proposition de 1906 : remplacer l'initiative constitutionnelle par l'initiative législative. Le mouvement était appelé à échouer. Il n'était appuyé par aucun chef politique. Il rencontra plus d'écho en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, chez les fédéralistes que chez les unitaires, par conséquent dans les minorités. Il fut indifférent à la grande masse du peuple, attachée à la législation directe, mais son existence n'en est pas moins significative. Au fond, ce n'était pas le principe de l'initiative qui était discuté : on voulait empêcher le parti socialiste d'en abuser, en la rendant plus difficile. En effet, de celui-ci, avait émané, en 1921, l'initiative sur la suppression de la justice militaire, repoussée ; en 1922, l'initiative sur l'impôt unique sur la fortune, repoussée ; en 1923, l'initiative douanière : abrogation du tarif provisoire, repoussée ; en 1925, rejet de l'initiative Rothenberger sur les assurances sociales ; en 1926, le concours très sérieux apporté par les socialistes au protectionnisme paysan et à l'étatisme jacobin des radicaux fut une des raisons principales du rejet du monopole du blé ; enfin, en 1935, l'initiative de crise est rejetée.

Par la méthode des initiatives de propagande, les socialistes profitent des circonstances nouvelles qui sou-

lignent l'accroissement et l'importance des problèmes économiques et sociaux à la suite des crises économiques qui se succèdent. Ils proposent, sans se décourager, des solutions étatistes inspirées de leur doctrine. En raison du caractère organique de celle-ci, ces solutions auraient introduit *ipso facto* avec elles, dans la Constitution ou la législation suisse, un esprit tout différent de celui qui avait présidé à leur élaboration. Leurs réalisations eussent été à l'opposé des traditions publiques suisses. En effet, le désir de démocratie et de liberté qu'elles traduisaient aurait été, petit à petit, éliminé par les nouveaux textes socialistes inspirés par une conception des fonctions de l'Etat tout à fait différentes. La nature même du gouvernement de la Suisse se trouvait donc mise en question par l'activité des socialistes. Socialisme et démocratie sont inconciliables. Le principe de la lutte des classes exclue l'esprit démocratique. La dernière de ces initiatives la plus hardie, qui aurait établi une véritable dictature économique, l'initiative de crise, avait obtenu une espèce de demi-succès. L'état de la situation économique, source de privation pour tous, le mécontentement général, la rendaient séduisante. Ce vote, qui est à la fois un échec puisqu'il y a eu rejet, mais un succès par le nombre inaccoutumé des oui, exprime plutôt qu'une attirance à l'égard du programme socialiste, un mécontentement à l'égard des institutions politiques et de certaines principes constitutionnels trop souvent inspirés par le vieux libéralisme de 1874. Pour toutes ces raisons, la vie politique du peuple suisse perd en partie son caractère d'administration familiale. Les luttes relatives aux solutions concrètes des difficultés, prennent un caractère plus idéologique, car le peuple se rend compte que certains choix l'engageraient hors des chemins traditionnels. Une lutte sournoise et non avouée s'instaure donc en réalité autour de l'exis-

tence de la démocratie suisse. Restera-t-elle fidèle à elle-même ou, derrière le paravent du socialisme d'Etat, ne sera-t-elle plus qu'un vain nom? Telle est l'expectative... Dans ce vote, malgré les promesses alléchantes de l'initiative, le peuple a su dire qu'il ne voulait pas plus de dictature économique et financière, qu'il ne voulait pas d'un étatisme socialiste étranger à toutes les traditions libérales et fédérales chères aux Suisses. Le sentiment que le peuple n'est pas satisfait n'en persiste pas moins et s'exprime de nouveau par la demande de révision totale de la Constitution en septembre 1935.

La Suisse se montre aujourd'hui aussi bien qu'autrefois, jalouse de ses libertés. Le vote du 28 novembre 1937 en apporte la preuve. C'est une sorte de manifestation contre la ligne de conduite adoptée par les états totalitaires voisins: Allemagne et Italie, qui ont proscrits les sociétés secrètes et soupçonnait-on, soutenu l'initiative. La réaction a été si vive que les partis catholiques eux-mêmes, tout en prononçant condamnation de l'idéologie franc-maçonne, ont refusé d'appuyer l'initiative. La franc-maçonnerie, de son côté, s'est vivement défendue par tous les moyens, aidée qu'elle était par le parti radical avec lequel ses rapports sont connus. C'est donc, dans une certaine mesure, une victoire pour le radicalisme qui gouverne la Suisse depuis 1874 et finit par s'identifier à la Démocratie. Il y a là, certes, un danger auquel les 233.000 voix qui ont pris la peine de voter oui, peuvent apporter un contre-poids sérieux.

§ 2. — CENTRALISME OU FÉDÉRALISME?

La question si importante avant-guerre des rapports entre Confédération et cantons, du centralisme et du fédéralisme n'est plus qu'une question secondaire, tout comme les problèmes d'organisation administrative ou

d'unification législative qui lui servaient de terrain de combat. Le conflit était située alors entre, d'un côté, le fédéralisme et le libéralisme, de l'autre côté, l'étatisme administratif et le centralisme prôné par les radicaux (et que le peuple freinait). Aujourd'hui, le danger étatiste est edvenu économique et social. Le Gouvernement suisse, influencé par la pratique des pleins pouvoirs, propose, lui aussi, des solutions trop étatistes au gré du peuple. Mécontentement et mauvaise humeur ne cessent de grandir jusqu'en 1935, se traduisant, lors des votations référendaires, par des rejets de plus en plus fréquents. Par suite de cette action socialiste incessante, une sorte de confusion s'établit désormais entre socialisme et étatisme. Les termes d'Etat socialisant ne cessent d'être employé. La centralisation semble avoir atteint son étiage maximum, cependant elle opère encore quelques nouvelles conquêtes. En 1919, la législation sur la navigation est confiée à la Confédération; en 1921, c'est la législation sur les automobiles, les cycles, les aéronefs; en 1925, la législation sur le séjour et l'établissement des étrangers en Suisse. Mais le fédéralisme reste, lui aussi, extrêmement vivace. En 1929, une initiative ayant pour but la centralisation complète de la circulation routière est rejetée par le peuple et les cantons. Le peuple sait cependant respecter la centralisation lorsqu'il la juge nécessaire. Ainsi, il rejette, en 1929, parce qu'il estimait la mesure inefficace, une initiative accordant aux cantons et communes le droit d'interdire les boissons distillées.

Pas plus qu'avant la guerre, le peuple ne reconnaît le droit à la Confédération de percevoir un impôt direct fédéral. C'est ainsi qu'après l'avoir accepté à titre exceptionnel pendant la guerre, il l'a rejeté directement en 1919 et indirectement en 1925, dans l'initiative Rothenberger, qui prévoyait que l'impôt direct fédéral

de guerre fournirait les ressources nécessaires aux assurances sociales.

L'essentiel du mouvement de centralisation s'est porté sur le domaine économique où il se confond alors avec l'étatisme dont la Suisse ne voulait pas avant-guerre, mais qu'elle a été obligée de subir pendant toute la guerre avec le système des pleins pouvoirs. Cette centralisation économique reçue de la guerre et qui se perpétue ensuite trop longtemps (celle-ci finie), mécontente encore plus vivement le peuple que la centralisation administrative et législative qu'il avait peu à peu acceptée avant-guerre. Il trouve que les pouvoirs de l'Etat fédéral sont trop accrus au détriment des cantons. Aussi l'idée d'une certaine décentralisation, considérée comme une barrière à opposer aux mesures socialistes et étatistes, sera une des réformes de la Constitution souhaitées par quelques-uns. Ce désir est à la base des influences qui ont agi en faveur de la demande de révision constitutionnelle en 1935.

§ 3. — ETATISME OU LIBÉRALISME?

L'interventionnisme de l'Etat peut être amené à se manifester sur deux plans d'ordre différent: celui des libertés individuelles ou celui des libertés économiques: question des monopoles. Sur l'un et l'autre de ces deux plans, le peuple a défendu avec fermeté ses libertés.

Ainsi, comme avant-guerre, tous les projets de loi ou toutes les initiatives qui auraient pu diminuer les libertés démocratiques: liberté d'opinion, liberté de presse, etc..., ont été rejetées. En 1923, rejet de l'initiative qui aurait obligé les autorités fédérales à mettre en état d'arrestation tout Suisse qui aurait compromis la sûreté intérieure. En 1922, rejet de la loi Haeberlin sur les menées révolutionnaires. En 1934, rejet également

d'une loi sur la protection de l'ordre public. Cette dernière paraissait cependant utile au maintien de la paix intérieure. Le Gouvernement aurait pu, par elle, mieux réprimer les troubles provoqués par l'esprit partisan et les éléments extrémistes qui favorisent quelque agitation.

C'est sur le plan économique surtout, que les tendances étatistes du Gouvernement lui-même ou des projets socialistes se sont manifestées. Les monopoles qui avaient été établis pendant la guerre, afin de mieux assurer le ravitaillement du pays, se prolongent quelquefois trop longtemps, produisant ainsi une réaction de plus en plus vive à leur égard. Il en a été ainsi pour la question du blé. En 1926, le peuple et les cantons rejetaient un projet d'article constitutionnel établissant un monopole d'importation du blé, alors que la plupart des partis l'avaient accepté. Par contre, en 1929, une initiative populaire chargeant la Confédération d'assurer cet approvisionnement sans monopole fut acceptée.

Ce rejet des interventions monopolisatrices de l'Etat se retrouve dans la législation sociale. Rejet, en 1920, d'une loi réglant les conditions du travail; elle créait un Office du travail qui fut trouvé par certains libéraux trop étatiste.

Pour la même raison, bien que tous les partis eussent recommander de voter oui, l'extension du monopole de l'alcool en 1923 fut rejeté, alors qu'en 1930, une nouvelle loi, plus libérale, sur la fabrication, l'importation, la rectification des boissons distillées, fut acceptée.

En matière d'assurances sociales, la ligne de conduite reste la même qu'en 1890, 1900, 1912. Une initiative populaire, inspirée des principes socialistes, établissant l'assurance-vieillesse, survivants, invalidité, fut rejetée le 24 mai 1925 et le 6 décembre, un arrêté fédéral, œuvre du Gouvernement et établissant les assurances sociales

(vieillesse, survivants et invalidité) a été accepté. Par contre, la loi d'application de l'assurance-vieillesse et survivants qui confiait le service à des caisses cantonales et rendait l'assurance obligatoire à toute personne de 60 à 65 ans, a été rejetée. Là encore c'est une hostilité manifeste contre le monopole qui est une des causes de l'échec.

Si la politique économique du Gouvernement, favorable au monopole a été mise en échec par le peuple, sa politique protectionniste a, au contraire, été soutenue par lui. C'est ainsi qu'en 1923, il a rejeté l'initiative douanière socialiste qui aurait à la fois interdit les arrêtés urgents en matière douanière et abrogé le tarif de 1921, qui avait relevé les droits de douane.

Ce dont le peuple ne veut pas, ce n'est pas toute intervention de l'Etat, mais le monopole envahissant qui conduirait à l'étatisme avec la main-mise de l'Etat sur toute la vie économique. Il ne faut pas non plus que les interventions de l'Etat deviennent une sorte de paternalisme providentiel, anémiant les qualités que développe une vie économique et sociale libre : qualités d'initiative, de responsabilité avec le sens du risque, contrepartie du profit, moteur de la vie économique. Ouvriers comme industriels font sans cesse appel en cas de crise à la Confédération qui est ainsi amenée à plusieurs reprises, à les subventionner : allocation de chômage, subventions aux industries (horlogerie, hôtellerie, élevage...), 25 millions dans l'affaire des assurés sur la vie aux Compagnies allemandes, après l'effondrement du mark. Les subventions sont passées de 24 millions en 1914 à 59 millions en 1922. Mais cette politique conduit au déficit budgétaire, ce qui s'est produit en 1921 et 1922 et a mis un frein à cette forme déguisée de l'étatisme. L'intervention de l'Etat n'apparaît donc pas dans les périodes de difficultés économiques comme une

solution satisfaisante. Lors d'une nouvelle crise, en 1934, l'initiative socialiste de crise fut rejetée. Les tendances libérales et anti-étatiques demeurent donc, en Suisse, aussi vivaces que l'esprit fédéraliste qui veut maintenir l'autonomie cantonale. Mais un rejet n'est pas une solution, c'est pourquoi, dans certains milieux, se développe l'idée d'organisation de la vie économique, d'organisation professionnelle et il apparaît souhaitable de les voir remplacer, dans la Constitution, les vieux principes d'un libéralisme économique et social désuets. Sur ce point encore, on en arrive à désirer la réforme de la Constitution.

§ 4. — SOCIALISME, INDIVIDUALISME OU SENS SOCIAL ?

Comme avant guerre, bien que toujours fermement attachée à ses libertés, la démocratie suisse est restée une démocratie sociale. Elle accepte les lois sociales, cependant la crainte du socialisme l'amène quelquefois à des rejets trop prompts, ainsi en mars 1920, la réglementation des conditions du travail. Mais certaines de ces mesures ont été reprises par la suite, sans provoquer de referendum. Lorsqu'un progrès est acquis, le peuple suisse ne revient pas en arrière. Ainsi à deux reprises, 1920 et 1924, il a confirmé la journée de 8 heures.

Les votations, nombreuses dans ce domaine, sont favorables à une large politique sociale. En 1927, une loi améliorant (1) le sort des fonctionnaires, autrefois si mal vus par le peuple, fut votée par l'Assemblée fédérale. Les communistes ne réussirent pas à provoquer un referendum. Une loi organisant la lutte contre la tuber-

(1) Elle leur accorde avec une augmentation de traitement, diverses indemnités de charges de familles, de résidence et fixe leurs statuts.

alcoolise entre en vigueur en 1928 sans provoquer de referendum. De même, la loi sur le repos hebdomadaire en 1931.

La lutte contre l'alcoolisme, approuvée par le peuple, continue. S'il rejette, en 1923, l'extension du monopole de l'alcool, en 1929, l'initiative dite de l'option locale qui aurait créé de fâcheuses inégalités entre cantons et communes, et n'aurait pas eu une bien grande efficacité, il accepte, en 1930, la révision des articles 31, 32 bis et 32 quater, cette révision ayant pour but de limiter la consommation de l'alcool.

Les assurances sociales se développent. En 1925, sont introduites dans la Constitution, les assurances vieillesse, survivants, invalidité, qui devront entrer en application successivement. Comme pour l'assurance-maladie la première loi d'application fut rejetée, les modalités prévues par la loi ayant été estimées par trop étatiques par le peuple. Il faut noter, en outre, que tous les cantons possédaient déjà l'assurance chômage.

Enfin apparaît une nouvelle question, celle des jeux. Après une interdiction complète en 1920, le rétablissement de certains jeux fut admis en 1928. La question était très discutée. Ces deux votations, issues toutes deux de l'initiative populaire, constituent donc deux gros efforts, bien qu'elles témoignent d'un certain flottement.

Pour compléter l'aspect que présente la politique sociale du peuple suisse, il faut rappeler l'échec retentissant (près de 800.000 voix contre 100.000) qui accueillit l'initiative socialiste démagogique, établissant un impôt unique sur la fortune. L'initiative de crise de 1935 « en vue d'assurer à tous les citoyens les conditions d'existence suffisantes » et qui, par certains côtés, pouvaient rappeler le droit au travail de 1894, fut de même rejetée.

Donc, ici encore (et cette dernière votation est particulièrement significative) entre une démocratie individualiste qui s'en tiendrait aux principes périmés et inhumains d'une liberté économique et sociale illimitée, et une démocratie rongée par le socialisme, qui perdrait le sentiment du respect des personnes et des groupes qui la composent, le peuple suisse semble vouloir ouvrir la voie à une démocratie sociale, confiante dans son Gouvernement et le chargeant volontiers de veiller au bien de tous et en particulier des plus humbles. Il ne veut pas davantage que sa Constitution puisse prêter aux entreprises marxistes. C'est pour obéir à ce désir qu'il songera à la réformer.

§ 5. — QUESTIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

REFERENDUM SUR LES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Le conflit mondial à peine terminé, la politique extérieure devient un des soucis dominants de tous les Etats. L'élaboration de la paix semble devoir engendrer de nouvelles formes de rapports internationaux. Ceux-ci demandent, en tout temps, par nature, beaucoup de délicatesse, de discrétion, de compétence! Le plus souvent, il s'agit de problèmes techniques dont la solution ne saurait être livrée sans danger aux soubresauts d'une opinion publique mal ou complètement informée. On peut donc se demander ce qu'il résultera de l'exercice direct de la souveraineté populaire en cette matière.

Le referendum sur l'entrée de la Suisse à la Société des Nations, l'application du referendum sur les traités internationaux: votations des zones franches, méritent une attention spéciale. Cependant, les tendances manifestées par ces referenda se trouvent complétées par celles de quelques autres votations d'ordre secondaire,

mais dans lesquelles des questions d'intérêt national étaient en jeu.

Un des effets psychologiques des plus certains de la guerre fut de graver dans l'opinion publique, l'idée que le peuple a le devoir d'assurer lui-même l'indépendance et la neutralité du pays à l'égard de tous. Cette volonté de neutralité s'est manifestée de plusieurs manières.

D'abord, il faut veiller sur l'octroi de la nationalité suisse et protéger le pays contre les infiltrations étrangères. En 1922, une initiative populaire propose (mais est repoussée), de rendre plus difficile la naturalisation des étrangers, exception faite pour ceux qui seraient nés et auraient été élevés en Suisse. Au contraire, pour ceux-là, la naturalisation est souhaitable car elle permet leur assimilation. En 1928, un article constitutionnel facilitant la naturalisation des enfants des étrangers établis en Suisse, fut adopté.

En 1930, pour préserver les membres du Gouvernement de toute influence étrangère, l'interdiction des décorations étrangères et des pensions est votée par le peuple et les cantons.

La méfiance à l'égard des étrangers ne va pas pour cela jusqu'à faire perdre au peuple suisse, la notion de ses qualités traditionnelles d'hospitalité. En 1922, une initiative proposant le renvoi obligatoire de tous les étrangers compromettant la sûreté tant intérieure qu'extérieure du pays ne fut pas votée. La mesure fut jugée exagérée.

La volonté de maintenir l'indépendance suisse se manifeste aussi dans l'appui que le peuple apporte à l'armée. En 1921, il refuse de supprimer la justice militaire et surtout en 1935, il accepte de nouvelles charges militaires: prolongation du service militaire.

C'est le même souci de maintenir jalousement l'indépendance, la neutralité et les privilèges suisses qui

dirige les sentiments du peuple en matière internationale. S'il a voté, en 1920, l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations, ce n'est qu'après que le Conseil fédéral, interprète de sa pensée, eut obtenu que cette adhésion ne constituerait pas une atteinte à la politique traditionnelle de stricte neutralité de la Suisse. De ce fait la neutralité de la Suisse, solennellement reconnue le 1^{er} février 1920 dans la Déclaration de Londres, s'est trouvée, en définitive, renforcée. Cependant, la Suisse a dû renoncer partiellement à celle-ci, puisque le Conseil fédéral s'est engagé en son nom à participer aux sanctions économiques (article 16 du Pacte). Ayant obtenu satisfaction, la Suisse, par la voix populaire, s'est prononcée en faveur de l'idéal de paix et d'organisation internationale de la Société des Nations.

Il s'agissait là d'une grave question de principe qui engageait surtout une lutte d'idées et l'exaltation d'un idéal. Par conséquent, il pouvait paraître juste, opportun, que sur une question d'orientation aussi générale de politique extérieure, le peuple fut appelé à se prononcer. Dès cette votation, on put incontestablement se rendre compte qu'en matière de politique extérieure, le peuple se laisserait influencer par des réactions sentimentales provoquées par ses sympathies à l'égard des événements extérieurs, sans rapport direct avec l'objet de la votation. « Il est regrettable, écrivait un journaliste suisse bien informé, en 1920, que l'évacuation de Francfort par les Français ne nous ait pas été annoncée trois jours plus tôt: cette nouvelle nous aurait amené des milliers de voix perdues » (1).

Cette même tendance se manifeste encore plus vigoureusement en 1923, lors de la votation sur la convention

(1) Cité par PICAVET, *Revue des Sciences politiques*, op. cit., p. 525.

entre la France et la Suisse, « réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex », signée à Paris le 9 août 1921. Depuis le 30 janvier, en effet, le peuple pouvait demander le referendum contre les traités internationaux de durée indéterminée ou de plus de quinze ans. Cette convention contenant certaines dispositions de durée indéterminée, fut munie de la clause référendaire. Le referendum fut demandé et la convention rejetée à une énorme majorité. Pratiquement, la convention n'intéressait que la région de Genève. L'opinion y était divisée; beaucoup d'électeurs embarrassés s'abstinrent. Ce fut la Suisse alémanique, inspirée par des raisons tout à fait étrangères au problème, en particulier à cause de l'occupation de la Ruhr par les Français, qui contribua surtout au rejet. Les Suisses alémans votèrent contre la politique internationale de la France. En outre, estima-t-on en Suisse, les avantages locaux consentis par la France, étaient nuisibles à l'unité de la Confédération. Cette affaire fit d'ailleurs l'objet, par la suite, d'une large procédure de négociations internationales. Bien qu'il ait été donné raison à la Suisse, il ne semble pas que celle-ci ait eu à se louer de son geste de 1923, car les lenteurs de la procédure et les polémiques amenèrent pendant une longue période, des relations moins amicales entre les deux pays. Le régime actuel qui est sorti des travaux de la Cour de Justice internationale de La Haye est, en outre, pour la conservation d'un privilège, somme toute, économiquement, sans grande valeur, loin de donner toute satisfaction à la Suisse.

De cette unique expérience du referendum sur les traités internationaux, il semble bien résulter qu'il présente de sérieux inconvénients. Il rend les négociations beaucoup plus délicates pour le Conseil fédéral, par la

crainte d'un désaveu. Le peuple semble, en effet, avoir des tendances beaucoup plus nationalistes que ses gouvernants; et surtout, des réactions plus irréfléchies. La pratique du referendum aurait peut-être corrigé ses défauts, mais depuis lors, le Conseil fédéral, averti, a, dans la mesure où il l'a pu, éviter de lui donner prise. Le peuple lui-même n'a pas usé de son droit alors qu'il aurait pu le faire. Le referendum en cette matière, n'a donc pas donné de résultat très encourageant. Il est vrai que l'article 89 est mal conçu. En effet, la division entre traité de plus ou de moins de quinze ans, est tout à fait artificielle; il est possible qu'une rédaction qui aurait réservé au referendum les traités impliquant une orientation générale de la politique extérieure comme l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations, eusse donné de meilleurs résultats? Mais il s'agit là d'une simple hypothèse. Peut-être l'échec relatif de cette nouvelle institution, très hardie, de démocratie, est-il indicatif que le développement de cette dernière ne peut dépasser un certain niveau?

SECTION II

LE REFERENDUM DU 8 SEPTEMBRE

SUR LA REVISION TOTALE

DE LA CONSTITUTION (1)

En résumé, des observations qui précèdent, il résulte que l'on vit dans une atmosphère d'incertitude, de malaise. L'idée d'une réforme se fait jour un peu partout, est accueillie avec une certaine faveur et se manifeste chez quelques-uns par une moindre résistance aux idées socialistes. La démocratie suisse ne va-t-elle pas, de ce fait, se trouver en danger? Mais voici qu'après les attaques de l'extrême gauche, elle subit celle des mouvements de droite, favorables à une révision constitutionnelle. Depuis 1933 surtout, des mouvements d'opinions aussi nombreux que confus donnent naissance à des formations politiques nouvelles. Ces mouvements sont essentiellement nés sous l'influence de la crise économique et du malaise politique qui l'accompagne. Le peuple ne veut pas — il l'a nettement affirmé — d'un étatisme socialisant. On pense assez confusément à une organisation de la vie économique, dépassant le stade du libéralisme, mais en évitant les formules du marxisme. D'autres mettent leur confiance dans la décentralisation.

(1) *B. P. de la P. S.*, n^{os} 243, 244, 245, 246, 248, 249, 254, 255.

HERBERT VAN LEISSEN: « *Frontières* », 10 octobre 1935.

J. MALABARD: « *L'Europe nouvelle* », 21 septembre 1935.

M. BATTELLI: « *Frontières* », août-septembre 1934.

Les dernières campagnes sur les assurances sociales, la réduction des traitements des fonctionnaires, l'initiative de crise, certains scandales dans les banques, une émeute à Genève, ne contribuent pas peu à augmenter le trouble des esprits. De leur côté, les agriculteurs demandent avec menaces, d'être protégés. Suivant les milieux, l'étatisme, la lutte contre le marxisme, le renforcement de l'autorité, la création d'un Etat corporatif apparaissent comme le remède à tous les maux. Egalement, le voisinage du fascisme en Italie, du national-socialisme en Allemagne ont une influence psychologique certaine, d'autant plus grande que certaines régions ont des affinités culturelles et spirituelles très vives avec l'un et l'autre de ces pays.

Les tracts et les ligues se multiplient: « Front nouveau » du Docteur Robert Tobler; « Front National », « Ligue des Confédérés nationaux-socialistes », qui ne cachent pas ses tendances, « Suisse nouvelle ». De leur côté, les vieux partis, dans leurs éléments jeunes, admettent la nécessité d'une réforme, d'un rajeunissement: Manifeste de la Jeunesse libérale, 25 mai 1933. Les catholiques considèrent, eux aussi, qu'un vent de liquidation des anciens principes souffle, mais ils ne sont pas tous d'accord sur ce qu'il conviendrait de conserver et dans quelle mesure il conviendrait de rénover. L'écho que toutes ces idées rencontrent dans l'opinion publique provoque par un effet normal de réaction, opposition et résistance de la part de tous ceux qui, par doctrine ou par intérêt, défendent le régime existant. La presse d'extrême gauche dénonce le danger « fasciste », elle est soutenue d'ailleurs par la presse démocratique et libérale, inquiète de voir porter atteinte aux principes traditionnels de la vie publique.

Avec le temps, ces symptômes ne font que s'accroître. Une Ligue nouvelle se forme: « Ligue pour le Peuple et

la Patrie », pour la défense de l'ordre contre tout programme de nuance rouge au-dessus de tous les partis. Cet oubli du système des partis, des cadres traditionnels de la lutte politique est encore un des symptômes qui trahissent le besoin de changement et de nouveauté. Au milieu de ce bouillonnement d'idées et de groupements, des discussions et des polémiques ardentes naissent; mais ces heurts, ces conflits, ne restent malheureusement pas toujours d'ordre spéculatif. Ils donnèrent lieu à quelques bagarres dans la rue, le 21 avril 1934 à Genève et le 30 mai à Zurich. Ces bagarres eurent leur répercussion au Conseil fédéral où elles entraînent deux démissions et par suite, un remaniement du Conseil. Les radicaux se refusent à partager le pouvoir avec les socialistes, malgré leur nombre.

Un seul point émerge au milieu de tout ce foisonnement d'idées et de cette effervescence. Il faut réviser la conception traditionnelle de l'Etat et de l'économie et par conséquent, la Constitution. De divers côtés apparaissent des initiatives spécialisées demandant une réforme particulièrement désirée, mais petit à petit, leur intérêt s'efface devant l'initiative lancée par le Front national, qui ouvre le champ à toutes les espérances. Elle demande la révision totale de la Constitution. La « Gazette de Lausanne » du 13 avril 1934, donne une idée assez nette de la confusion qui règne :

« Un Comité veut lancer une initiative pour créer une juridiction chargée d'examiner la constitutionnalité de toutes les lois, ordonnances, décrets fédéraux, qui ont été soustraits au vote populaire. Un autre Comité, siégeant à Berne, voudrait faire introduire le referendum financier obligatoire pour les impôts et taxes déci-

dés par l'Assemblée fédérale (1). Un quidam fixé à Bâle, lance une initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Le Front fédéral demande, toujours par voie d'initiative, la promulgation d'une loi pour la protection de l'armée et contre les menées des agitateurs étrangers (2). Divers groupements annoncent une initiative pour interdire l'accès des fonctions publiques aux membres de Sociétés secrètes (3). Enfin, le Front national qui est, numériquement, le plus important des nouveaux groupements politiques, se résout à lancer une initiative populaire en vue de la révision totale de la Constitution fédérale.

» Le mouvement des jeunes radicaux et celui des jeunes conservateurs catholiques ont décidé, eux aussi, de se joindre à cette dernière initiative, qui est également appuyée par d'autres groupements. La demande d'initiative se base sur l'article 120 de la Constitution fédérale... »

L'idée de la révision gagne du terrain et est admise peu à peu par une grande partie de la presse et de l'opinion, par le Président de la Confédération lui-même, M. Peter Golz. Beaucoup pensent, avec le « Journal de Genève » (4), qu'il est utile que la question soit soumise au peuple. On pourra juger ainsi de l'ampleur des mouvements de rénovation qui agitent le pays, voir

(1) Initiative du 29 décembre 1934: Insertion dans la Constitution fédérale d'un article 42 bis. Sauvegarde des droits du peuple en matière fiscale.

(2) Initiative du 30 octobre 1934: Insertion dans la Constitution fédérale d'un article 22 bis et d'un article 70 bis. Protection de l'Armée et agents provocateurs étrangers.

(3) Initiative du 3 octobre 1934: Modification de l'article 56 de la Constitution fédérale. Interdiction des sociétés maçonniques.

(4) Séries d'articles sur la Révision constitutionnelle de juin à septembre 1934.

s'ils sont simplement l'œuvre de groupements particuliers ou s'ils expriment un sentiment véritablement populaire. « Nous ne redoutons pas ce grand débat national. Nous croyons qu'il sera utile à la santé morale du pays. Depuis des années, les questions matérielles occupent le premier plan. Le Parlement est devenu une réunion de groupes défendant des intérêts économiques, cet abaissement du niveau politique est l'une des causes du malaise dont nous souffrons. On s'attache à l'accessoire, on oublie l'essentiel ».

Il semble, en effet, que le caractère un peu trop terre à terre du Gouvernement ait lassé les éléments jeunes du pays. Ils ont tourné des yeux d'envie vers les régimes totalitaires des nations voisines qui leur ont paru plus propres à exalter leur vie. Cette influence psychologique est ressentie même par ceux qui restent fidèles aux systèmes des partis traditionnels. Tous les jeunes : jeunes radicaux, jeunes libéraux, jeunes conservateurs catholiques, présentent leur programme de rénovation. Les jeunes radicaux veulent maintenir la forme fédérative de l'Etat ainsi que le droit de referendum ; mais ils veulent raffermir l'autorité ; supprimer la représentation proportionnelle et pour combattre les abus du parlementarisme, établir, par voie d'initiative populaire, le droit de dissolution du Conseil national. En matière économique, l'Etat ne devra pas assumer les fonctions économiques, mais en arbitrer les problèmes, dans un esprit de collaboration ouvrière et patronale, avec le concours des associations professionnelles, sans tomber dans le corporatisme.

Les libéraux cherchent la voie dans un sens fédéraliste : non seulement ils veulent le maintien du fédéralisme, mais encore la restauration de l'autonomie financière cantonale par la suppression des subventions. Les autres points de leur programme sont les suivants :

restauration de l'autorité par la suppression du droit de l'Assemblée fédérale d'augmenter les dépenses; maintien des garanties individuelles et des libertés; réforme du statut économique: organisation corporative, mais non étatique.

Les jeunes conservateurs catholiques veulent une Suisse fédéraliste et corporative: une plus juste répartition des ressources financières entre Confédération et cantons, le maintien du referendum et de l'initiative, mais la limitation des droits du Parlement pour renforcer l'autorité du Gouvernement; une organisation professionnelle spontanée.

Le Front national insiste sur le renforcement de l'autorité gouvernementale qui serait confiée, soit à un collège très restreint, soit à un chef unique. Il serait assisté d'un Conseil d'une ou deux Chambres, représentant les corps de la Nation (cantons, églises, métiers). Les attributions de celles-ci seraient strictement limitées: contrôle et approbation du budget, choix du gouvernement.

Cette effervescence s'accroît par le fait que les socialistes tentent, de leur côté, de faire prévaloir leurs idées et lancent à ce moment, leur initiative de crise.

Si une apparence d'ordre peut sembler résulter de cet exposé, il n'en est pas de même dans la réalité, et dans la masse du peuple où toutes ces idées nouvelles, tous ces projets, frontistes ou socialistes, se mêlent, se heurtent, se combinent, non seulement entre eux, mais encore avec les sujets des anciennes querelles: étatismes, libéralisme; centralisme, autonomisme; capitalisme, lutte des classes; corporatisme et syndicalisme. Aucune solution nette n'apparaît.

C'est de ces désirs, aspirations et projets si divers que jaillira l'idée d'une révision totale. Lancée pratiquement par le Front national, l'initiative deviendra

sans même un minimum de plan commun, celle d'une coalition hétéroclite comprenant fronts et ligues, libéraux, une partie des catholiques-conservateurs. D'autres refusent de pactiser avec les imitateurs des régimes totalitaires, par exemple, les jeunes radicaux.

La campagne en faveur de la révision totale a abouti, le 5 septembre 1934. La demande d'initiative était couverte de 77.850 signatures. Ce chiffre dépasse de fort peu les 50.000 exigées et correspond au huitième du corps électoral. Il laisse quelque peu inquiet les promoteurs de l'initiative qui se réunissent en comité sous le nom de « Communauté d'action nationale ». En effet, l'idée de réforme était généralement admise, mais les tendances des principaux dirigeants de l'initiative, la plupart d'extrême droite, avaient rendu celle-ci quelque peu suspecte. Les radicaux ne l'ont pas admise et les socialistes l'ont repoussée avec indignation. La délibération de l'Assemblée fédérale eut lieu en décembre 1934 et la consultation populaire sur l'opportunité de la révision constitutionnelle fut fixée au 8 septembre 1935. La campagne était donc amenée à se dérouler pendant la période des vacances. Ce choix nuisait à son efficacité, et plusieurs y ont vu une manœuvre du Conseil fédéral. Cependant, il ne semble pas que celui-ci ait été, en principe, hostile à la révision, mais il craignait que la réforme fût insuffisamment mûrie et que, par suite, le fonctionnement de l'article 120 avec la dissolution des Chambres, jouant pour la première fois depuis 1874, n'entraînât de nouvelles perturbations et n'aggravât le trouble des esprits, qui était très grand. Les plus ardents partisans de la révision n'étaient même pas d'accord entre eux, les uns voulant instaurer un régime fasciste, les autres un régime corporatiste, d'autres voulant revenir aux anciennes institutions: Alliance des cantons.

Les quelques points sur lesquels tous sont d'accord, sont, d'une part, la nécessité de renforcer l'exécutif, d'autre part, celle de restreindre les pouvoirs du Parlement. Ces nécessités peuvent paraître quelque peu paradoxales, à ceux qui connaissent les abus réels du parlementarisme. L'exécutif est, en Suisse, exceptionnellement fort, stable et actif. L'influence des théories allemandes et italiennes a une grande part dans ces critiques. Cette influence se fait surtout sentir sur les principaux promoteurs de la réforme qui réclament l'élection d'un « Landammann », d'un Führer qui édicterait les lois. Ces pouvoirs entraîneraient une lourde responsabilité morale ; mais on ne voyait pas devant qui il en serait comptable ! Le peuple ne conserverait plus que le droit de se prononcer sur la révision constitutionnelle. Le Parlement n'aurait plus que voix consultative, sauf pour certaines questions très graves : budget, guerre ou paix. Il serait composé des représentants de tous les corps de la Nation : cantons, professions, églises, universités, etc... Un tel projet paraissait peu applicable à la Suisse qui n'a aucune unité : de langue, de religion, de culture et a, au contraire, un patriotisme local très développé, accompagné d'un attachement très ancien aux formes démocratiques de gouvernement. Aussi, bien des Suisses appartenant aux partis nationaux, attachés à leurs traditions nationales vraies, sont opposés à l'initiative qui porte le sceau des doctrines unitaires et dictatoriales étrangères.

L'initiative est cependant soutenue par des partis modérés. Le parti libéral, le premier, s'est, en effet, rallié au principe de la révision totale en juillet 1934 (Congrès de Lausanne), bien que certains de ses adhérents à Bâle et à Neuchâtel se soient opposés à cette politique. Jeunes conservateurs et jeunes radicaux sont partisans de la réforme. Le parti radical est divisé : les

radicaux vaudois sont favorables à la révision alors que le Comité central n'estime pas le moment propice. Le parti paysan présente une physionomie particulière. Ce sont les éléments jeunes qui s'opposent à la révision. Le parti socialiste, lui, est catégoriquement hostile et même une très vive campagne contre le « fascisme ».

Le départ des opinions au sein du peuple ne correspond pas toujours au fait d'appartenir à tel ou tel parti. Bien des fois, on a pu constater que les positions officielles des partis n'avaient qu'une influence minime sur les votations et que le citoyen suisse votait selon son opinion propre et sans s'occuper des mots d'ordre. C'est donc surtout dans les courants, les remous de l'opinion publique que se jouait le sort de l'initiative et par là, le sort de la démocratie helvétique. L'idée d'une réforme est assez communément admise et l'initiative avait chance de connaître le succès, si elle n'eût pas été d'origine aussi nettement anti-démocratique. En effet, les critiques les plus communément répandues ne portent pas sur la démocratie directe à laquelle le peuple reste attaché et qui, par l'heureux équilibre qu'elle assure aux pouvoirs du Gouvernement, empêche l'hypertrophie du législatif. Tous les catholiques sans exception sont mécontents de certains articles constitutionnels datant de 1848 et dirigés contre l'Eglise : interdiction de fonder tout nouvel ordre religieux ou même, tout couvent dans la Confédération, ni aucun évêché sans approbation ; interdiction des Jésuites ; articles scolaires. Les radicaux demeurent absolument réfractaires à l'abrogation de ces articles partisans. Pourra-t-on les supprimer à la faveur d'une révision constitutionnelle, se demande-t-on ? Mais quelle confiance avoir dans les tenants de régimes totalitaires ?

Pour d'autres, les principes économiques inscrits dans la Constitution, ne paraissent plus admissibles. Le

Suisse s'est détaché du régime libéral sans, pour cela, admettre le marxisme; mais, dans quelle nouvelle voie se diriger? Depuis deux ou trois ans, une troisième voie est préconisée, surtout par les catholiques sociaux qui ont mené de nombreuses et vives campagnes en sa faveur: le corporatisme. Ne pourrait-on pas en introduire les principes dans la Constitution? Mais dès qu'il s'agit de passer aux réalisations pratiques, que de divergences: groupements mixtes mais de caractère simplement privé ou organisme de droit public? Quel sera leur pouvoir? Les muniera-t-on d'un véritable pouvoir législatif professionnel? La corporation sera-t-elle à base syndicale ou non? Sera-t-elle soustraite au contrôle de l'Etat? Dans certains problèmes mi-économiques, mi-politiques, comment se résoudre les conflits? L'organisation corporative sera-t-elle couronnée par un Conseil économique? Quel sera son rôle, son rang? Les questions soulevées ne manquent donc pas! Les solutions varient à l'infini et ne peuvent laisser au citoyen suisse, qui va être appelé à voter, qu'une impression d'incertitude et d'insécurité qui ne le disposera pas en faveur de la révision.

L'organisation de l'économie, les rapports de l'ordre économique et de l'ordre politique, sont des problèmes nouveaux des plus ardues, et des plus délicats, qui se posent aux constituants de 1934; mais il en est d'autres qui, pour être plus anciens, n'en sont pas moins importants, ainsi la question du fédéralisme, question cruciale de la révision de 1874 sur laquelle un compromis avait été si péniblement réalisé. La centralisation progressive mais mesurée dont on a vu le développement au cours de cette étude, est discutée et a suscité un mouvement anticentralisateur, surtout en Suisse romande (groupements nationalistes de la Suisse romande). Ces extrémistes voudraient revenir à la simple alliance des can-

tons antérieure à 1848. Ce retour n'est évidemment ni possible ni souhaitable, mais il est certain que ce renforcement de l'esprit cantonaliste s'opposera à toute centralisation nouvelle et, par conséquent, aux projets dictatoriaux des frontistes.

L'esprit de liberté qui marquait la Constitution de 1874, ne se trouve pas seulement attaqué à propos de ses manifestations dans la vie économique, mais aussi, dans la vie sociale en ce qui a trait aux libertés individuelles : liberté de réunion, d'association, de presse. Des garanties plus grandes, une répression plus assurée de certains abus seraient souhaitables, en particulier pour lutter contre le communisme. Diverses initiatives l'avaient tenté sans succès, les promoteurs de la révision espèrent revenir par elle sur ces votes populaires.

En résumé, l'objet d'une révision, en 1934, aurait été complètement différent de celui de 1874. Par suite de la crise et des difficultés économiques, l'organisation économique et par conséquent la liberté du commerce et de l'industrie auraient été appelées à subir les modifications les plus profondes. Cette nouvelle organisation, de l'ordre économique, aurait eu pour conséquence, des modifications tout aussi fondamentales dans l'organisation interne de l'Etat, son rôle, ses attributions.

Le referendum eut lieu le 8 septembre. 727.063 électeurs prirent part au scrutin; 511.578 votèrent non et 196.135 votèrent oui; et 19 cantons contre 3: Fribourg, Valais, demi-canton d'Obwald, demi-canton d'Appenzell, rejetèrent également la révision de la Constitution. C'était un échec très net. Cet échec, malgré la pénétration dans l'opinion publique, de l'idée de révision, était attendue par les hommes de sang-froid et de bon sens, mais pas aussi net, aussi brutal. Les mots d'ordre des partis et des ligues ne furent pas suivis par leurs adhérents. En effet, le parti catholique conservateur, à lui

seul, pouvait recueillir un nombre de voix sensiblement égal. Or, devaient voter oui: les radicaux romands, les libéraux et les divers partisans de mouvements frontistes. Le front révisionniste pouvait croire disposer ainsi, par ses propres forces, de 250.000 à 300.000 voix. Le mot d'ordre révisionniste n'a donc pas été suivi. Le vote du canton de Schaffouse est significatif à cet égard; fief du Front national, les électeurs qui ont voté oui n'y sont pas aussi nombreux que ceux qui ont signé l'initiative. Le peuple, en effet, ne semble pas s'être passionné pour la question. La participation a atteint 60,9 % ce qui, pour une question aussi grave, ne constitue pas un pourcentage important.

Les causes de l'échec sont de plusieurs ordres, les unes d'ordres plus général, les autres dûes aux circonstances: insuffisance de la préparation du scrutin placé pendant une période de vacances et de travaux agricoles peu propices à la grande campagne qui aurait été nécessaire; sa place entre le referendum du 2 juin qui avait déjà passionné l'opinion publique et les élections en octobre au Conseil national. Les premières de ces causes sont de beaucoup les plus intéressantes car elles définissent très nettement les tendances politiques du peuple suisse: son horreur de l'aventure, sa prudence, son attachement à la démocratie et enfin la primauté de son patriotisme cantonal.

Une des raisons essentielles de l'absentéisme relatif de l'électeur et de cet échec, est l'incertitude qui planait sur cette révision. En effet, lors de la révision de 1872, 1874, l'on savait dans quel but, en vue de quelle fin, dans quel sens, sinon dans quelle mesure on devait et on voulait réviser, en 1934, rien de pareil. La confusion règne en maîtresse. Les libéraux veulent retrancher de la Constitution les mesures partielles qui y ont été ajoutées; ils veulent un retour au passé, aux institutions

Fédérales anciennes. D'autres veulent une réforme radicale, par une décentralisation: retour à plus d'autonomie cantonale par opposition à « l'étatisme centralisateur, forme déguisée de la socialisation, qui a prouvé qu'il était incapable de satisfaire aux besoins matériels et aux aspirations morales du peuple suisse ». (M. de Coulon, conseiller d'Etat). D'autres encore, les catholiques surtout, voudraient donner à la Suisse, une constitution analogue à la Constitution autrichienne de Dollfus, accordant plus de place à la religion et basée sur le corporatisme. Mais, comme le leur rappelle Marcel Régamey, radical vaudois, dans « La Nation », le manque d'unité spirituelle de la Suisse s'oppose à un tel projet: « L'esprit chrétien, s'il veut être autre chose qu'une simple étiquette, suppose des croyances positives. La Constitution fédérale ne peut inspirer la foi chrétienne aux milieux des dirigeants s'ils ne la possèdent pas, elle ne peut créer une unité spirituelle qui n'existe pas en Suisse. La Confédération est l'émanation de cantons divers dans tous les domaines supérieurs de la vie humaine. Son rôle doit se borner à empêcher que ces différences et divergences ne compromettent la concorde des confédérés à l'égard de l'étranger ». Enfin, les plus actifs des promoteurs de l'initiative, ceux qui ont été à l'origine de tout le mouvement, sont nettement influencés par les doctrines hitlériennes et fascistes. Ce sont eux qui, par la crainte qu'ils ont fait naître, d'un régime totalitaire et dictatorial, ont écarté le plus puissamment le peuple de la révision. La Suisse reste attaché au caractère démocratique et au caractère fédéral de son Gouvernement. « Admettre les tendances révisionnistes du Front national, dit encore Marcel Régamey, dans « La Nation », équivaut à renoncer, peut-être pour toujours, à la liberté de la patrie vaudoise ». Une révision abordée dans de telles conditions d'équivoque, d'incertitudes, d'aspirations contradictoires, ne pouvait inspirer aucune

confiance. Toute la presse s'accorde à le reconnaître. « Le peuple suisse a refusé de s'en aller à l'aventure en ce qui concerne son droit constitutionnel. Au nombre des facteurs qui ont contribué au rejet, il faut compter l'incertitude qui planait sur les buts des promoteurs de l'initiative », écrit la « Neue Berner Zeitung », organe du parti paysan. Le « Bund » (9 septembre), développe cette même idée, exprimant l'opinion de la majorité du peuple suisse : « En tout cas, nous savons maintenant une chose, c'est comment on n'arrive pas à une nouvelle Constitution fédérale ! En 1848 et 1874, on voyait clairement dans quelle direction il fallait réviser, tout au plus y avait-il doute sur le point jusqu'où l'on voulait aller dans cette voie. Aujourd'hui, les novateurs ne se sont même pas mis d'accord sur la direction à suivre, et l'on s'étonne que le mot d'ordre révisionniste n'ait pas exercé d'attraction ! Le peuple s'est encore une fois prononcé avec force pour les bases libérales démocratiques contre lesquelles étaient dirigée l'attaque du groupe révisionniste le plus fort ».

Il conclut : « Nous nous réjouissons de la décision fédérale parce qu'elle balaye des bilievesées et chasse des chauve-souris. Mais la question de rénovation n'est pas pour tant réglée. Tout n'est pas aujourd'hui tel qu'il devrait être... ». Ce même point d'interrogation que met sur l'avenir le journal gouvernemental, la presse favorable à la révision ne manque pas également d'en souligner l'importance. « La votation n'a apporté aucune solution et laisse dressées les mêmes difficultés. Tous ceux qui ont à cœur le bien public doivent, sans perdre de temps, poursuivre la lutte, intensifier leurs efforts, pour opérer une concentration nationale qui est plus indispensable que jamais » (« Gazette de Lausanne »). On craint que l'extrême-gauche ne « sorte à son tour, quelque projet de révision totale, le moment venu,

pour réaliser le socialisme d'Etat » (« Berner Tagblatt »). La presse socialiste et communiste se réjouit très vivement de la « défaite décisive » du fascisme. (« Berner Tagwacht », 9 septembre).

Une autre des causes essentielles du rejet fut la crainte que la révision totale de la Constitution n'entraînât la suppression des droits démocratiques. C'est le « Bund » du 9 septembre, qui observe que le peuple a vigoureusement affirmé son attachement aux idées libérales et démocratiques... « Tous les arguments, même ceux si sensés des jeunes radicaux, portaient en eux la lourde hérédité de l'initiative réactionnaire frontiste. Le peuple suisse a un souci beaucoup trop vif de ses libertés pour y renoncer. Le goût et l'estime du régime démocratique qu'il a toujours pratiqué avec une très grande conscience et une très haute idée de son devoir de souverain sont beaucoup trop développés pour qu'il renonce en bloc à ce régime en faveur d'un projet sans consistance. Il est à noter que les cantons-frontières avec l'Allemagne et l'Italie, ont repoussé la révision à une très forte majorité. Zurich: 108.316 non contre 25.994 oui; Bâle-ville: 21.716 non contre 4.890 oui; Bâle-campagne: 12.349 non contre 1.865 oui; Tessin: 10.156 non contre 5.671 oui. Le tempérament du citoyen suisse est réfractaire à tout ce qui peut brimer son indépendance de jugement, de liberté et d'action. « Pour le vrai Suisse, le fait de ne pas supporter la critique, de déclarer que l'opposition qui garde la mesure dans les formes et les moyens employés est chose intolérable, n'est pas une preuve de force ni une garantie de meilleure gestion, mais au contraire, une faiblesse indigne de toute confiance et la base la plus dangereuse de la corruption » écrit M. Rusch, le 14 septembre, dans la « National Zeitung ». Celui-ci rappelle fort heureusement, que ce n'est pas seulement contre le fascisme de

droite que le peuple s'est prononcé, mais aussi, le 2 juin, contre le fascisme de gauche; ce geste dresse une forte muraille morale contre le national-socialisme, le fascisme italien et autrichien et contre le bolchevisme. Cette votation du 8 septembre, représente donc une importance de tout premier ordre. Le peuple, après avoir maintes fois exprimé son refus de tout étatismisme socialiste, rejette à son tour l'unitarisme et l'étatismisme dictatorial de droite. Il veut maintenir son pays dans la voie de démocratie qui a toujours été la sienne, non seulement dans la patrie fédérale, mais aussi dans sa petite patrie locale. Comment les Suisses auraient-ils accepté de bouleverser totalement les principes démocratiques qui régissent leur Constitution fédérale, alors qu'ils restaient fidèles à ces mêmes principes, dans leur canton ou dans leur commune? Un tel mode de transformation ou d'évolution des institutions est absolument contraire à la tradition helvétique. C'est toujours le processus inverse qui a joué. L'expérience des institutions nouvelles s'est toujours faite dans le cadre communal et cantonal: referendum, initiative populaire, représentation proportionnelle. C'est dans ce cadre très restreint que le citoyen suisse fait l'expérience de ces institutions, s'y habitue, les apprécie; puis, lorsqu'un nombre suffisant de cantons les ont expérimentées, elles sont introduites d'une manière ou d'une autre, dans le cadre fédéral. Il ne paraît donc pas possible qu'un bouleversement constitutionnel intervienne d'abord dans la Confédération. Une transformation aussi brutale n'est pas possible. L'esprit cantonaliste et le fédéralisme suisse s'y opposent. Aucun parti ni aucun mouvement ne paraissent devoir jamais devenir assez puissants pour passer outre à un caractère aussi fort de la vie politique suisse. Si une rénovation doit être faite dans la Constitution fédérale, elle devra suivre et non précéder la rénovation

cantonale. Cette rénovation, dans quelle mesure est-elle nécessaire et comment? Il y a eu, certes, une effervescence idéologique très vive pour un renouvellement des institutions politiques, toute semblable d'ailleurs à celle des autres pays. La masse populaire était à la fois mécontente et insatisfaite, ces sentiments, s'ils sont imprécis ou mal formulés, n'en sont pas moins certains. Les jeunes, d'autre part, ont soif de dynamisme, d'idéal, idéal d'unité et de communion autour d'une idée : race, nation, classe. Ils réclament, en Suisse et ailleurs, une idée pour la réalisation de laquelle ils puissent pleinement se donner. Succombant à la même tentation de facilité que les jeunes de beaucoup d'autres pays, ils cherchent cet idéal dans la voie politique, dans la voie institutionnelle. Il est vrai que la démocratie suisse que l'on a souvent comparée à un excellent et honnête Conseil d'administration quelque peu paternaliste, ne paraît pas être propre à concrétiser cet idéal, ce besoin d'enthousiasme. Pendant longtemps, le maintien et le développement de la Confédération, ou l'amour de l'autonomie cantonale, ont pu constituer des idées vitales suffisantes ; aujourd'hui, ce conflit étant apaisé, la vie politique semble beaucoup plus morne. Un nuage apparaissait à l'horizon du fait du développement et de l'activité du socialisme dont le libéralisme de la Constitution facilitait l'action. Un désir incontestable de rénovation se faisait jour, mais cette rénovation devait-elle vraiment être institutionnelle? Les institutions valent surtout ce que valent les hommes! une rénovation doit donc s'accomplir d'abord dans l'homme lui-même. Un changement d'institutions ne peut évidemment suffire à satisfaire les hommes, mais peut et doit y concourir ; car il est nécessaire que la société offre à ses membres toutes les conditions d'ordre, de justice et de liberté indispensables au plein développement de leur personnalité. Ces

conditions ne peuvent être assurées que par les institutions qui les régissent et elles l'ont été pendant longtemps par la démocratie suisse d'une manière exceptionnellement heureuse. Non seulement le peuple suisse avait lieu d'être satisfait de ses institutions et plus particulièrement de ses institutions de démocratie directe, mais encore celles-ci faisaient l'admiration et l'envie de la plupart des nations. Leur rayonnement durant les années qui ont suivi la guerre et leur influence sur la plupart des nouvelles Constitutions a été signalé. Mais à raison même de cet engouement souvent trop hâtif, il n'en est résulté le plus souvent qu'un plaquage d'institutions démocratiques sur des peuples qui n'étaient préparés à les recevoir ni par leur niveau moral, intellectuel ou social, ni par leurs traditions. Du fait de leur échec, elles ont paru sans valeur et la plupart de ces peuples ont été amenés à subir, à des degrés divers, des régimes dictatoriaux sous l'empire d'exaltations produites par certaines idées. Ces idéologies n'ont pas manqué à leur tour d'exercer leur mirage sur les anciennes démocraties. La Suisse, patrie traditionnelle de la démocratie, allait-elle se laisser séduire par les théories étrangères? Il n'en a rien été. La Suisse, après les secousses de ces dernières années, semble devoir retrouver sa voie traditionnelle. Il est à désirer qu'une fois de plus, elle témoigne qu'il n'est pas nécessaire pour qu'un peuple soit bien gouverné, qu'il abdique ses droits et ses libertés. L'exemple qu'elle donne est tout à fait indispensable au moment où les régimes totalitaires exercent une si grande attraction sur tant d'esprits. Le peuple suisse peut donc avoir une très belle mission à remplir en recherchant les modalités nécessaires pour adapter pleinement la démocratie aux difficultés et aux exigences de la vie économique moderne. Cette leçon que la Suisse peut donner aux autres peuples, ceux-ci

ne doivent pas la copier d'une manière servile comme ils l'ont fait en 1919; elle doit plutôt constituer l'indication d'une direction dans laquelle chacun peut, dans la mesure de ses aspirations et de ses possibilités, chercher son adaptation personnelle. En effet, les institutions helvétiques de démocratie semi-directe, fruit de conditions uniques, voire exceptionnelles, ne peuvent être transportées telles quelles dans n'importe quel autre pays. Nous avons donc à rechercher, pour conclure, pourquoi la Suisse conserve l'apanage de ces institutions.

CONCLUSION

Le referendum et l'initiative populaire, s'ils ont tenté de nombreux pays n'ont guère su s'adapter à aucun d'eux. A l'heure actuelle et après l'évolution constitutionnelle de ces dernières années, l'échec de la démocratie en Allemagne, ces institutions ne fonctionnent plus guère que dans leurs anciens fiefs : les Etats-Unis et la Suisse. C'est que dans ces deux pays, la démocratie se présente avec des caractères assez particuliers. Si le régime représentatif, mode usuel d'établissement de la démocratie y fonctionne comme dans tout Etat démocratique, ces pays ignorent, par contre, le régime parlementaire et ses défauts : faiblesse de l'exécutif sans défense en face d'un législatif qui déborde largement ses fonctions normales, faiblesse de ce législatif lui-même, lié de trop près aux intérêts individuels du milieu par lequel il est élu. Pour des raisons très différentes, ces deux pays ont été préservés du parlementarisme et jouissent d'un exécutif fort. Pour les Etats-Unis, cette préservation est due à l'organisation constitutionnelle très forte de l'exécutif en faveur du Président de l'Etat fédéral. En Suisse, ce sont les institutions de démocratie directe qui ont assuré au Gouvernement la protection de son autorité. La vie politique démocratique de la Suisse, à cause de cette absence de régime parlementaire, présente une physionomie différente de la plupart des pays à régime démocratique. En effet, dans les régimes parlementaires, la vie politique est absolument do-

minée par la question des élections et, par conséquent, par la question des partis, de leur programme, de la formation d'une majorité, de la responsabilité ministérielle. Cette vie politique est très bien décrite par M. Georges Werner, professeur à la Faculté de Droit de Genève: « La vie politique dans les pays qui ont le régime parlementaire, est entièrement dominée par les élections générales des membres du Parlement. C'est le grand événement politique autour duquel tout gravite. Chaque parti à cette occasion, établit et développe un programme, lequel comprend toute une série de questions. Admettre que la solution donnée par le Parlement à l'une de ces questions, conformément au programme qui a attiré vers un parti, la majorité, ou du moins un nombre imposant d'électeurs, puisse être mise en doute c'est, aux yeux de certains hommes politiques, ruiner à la fois l'autorité du parti dont il s'agit et l'autorité du Gouvernement, issu de la majorité parlementaire, qui aura élaboré et proposé cette solution » (1).

Le fonctionnement sain du referendum et de l'initiative populaire présuppose une vie politique absolument différente: l'un et l'autre habituent les citoyens à ne pas penser avec esprit de parti, mais à envisager les questions en elles-mêmes, à se faire une opinion personnelle. Ils votent pour des choses et non pas pour des hommes. Ils endossent eux-mêmes les responsabilités nécessaires dans les cas graves. La responsabilité de leurs représentants s'en trouve sensiblement allégée et, par là même tend à devenir nulle. Les électeurs, en effet, ne sauraient avoir de griefs à leur égard. Ils administrent comme des fonctionnaires, pour des de quelque initiative,

(1) G. WERNER: « Le referendum en Suisse », *Revue des Vivants*, octobre 1934, page 1513.

en collaboration avec le Gouvernement, sous le contrôle du peuple souverain. La démocratie directe, en amenuisant les responsabilités du pouvoir législatif a renforcé les pouvoirs de l'exécutif et par conséquent, l'autorité dans l'Etat. Elle a ainsi évité à la Suisse, la crise d'autorité que subissent les régimes parlementaires, par suite de l'hypertrophie du législatif qui n'a pas été institué pour la posséder efficacement et dont ce n'est pas d'ailleurs le rôle.

L'erreur générale des constitutions modernes a été de vouloir instituer le régime parlementaire en introduisant en même temps le referendum et même l'initiative populaire, alors que celles-ci n'avaient jamais encore fonctionné qu'avec le simple régime représentatif. D'autre part, ces institutions adoptées au lendemain de révolution et contre l'absolutisme, avaient pour but premier de diminuer l'exécutif et de développer le régime parlementaire et non la démocratie directe dont les institutions n'étaient admises que par surcroît. Le développement de ce régime s'opposait, en réalité, à celui du referendum et de l'initiative dont l'usage exige une maturité démocratique et politique que ces pays ne possédaient pas. Ils ne pouvaient donc être appelés à vivre qu'en changeant de nature. Certains pays ont conçu ces institutions comme un moyen d'arbitrer les conflits entre le législatif et l'exécutif; mais, dans ce cas, elles relèvent de l'esprit qui préside aux élections: on vote pour la position du législatif ou de l'exécutif, comme pour tel ou tel programme de parti. Les nuances, les diversifications, sont impossibles. Rien de semblable en Suisse. Le régime représentatif, le referendum et l'initiative, sont les moyens d'expression moderne de la démocratie directe traditionnelle au sein des Etats confédérés. La démocratie y revêt un caractère dissemblable de celui des démocraties parlementaires. Les élections y ont, en

effet, une importance bien moindre, l'esprit de parti y est inexistant, par contre, le loyalisme gouvernemental est développé à l'extrême. Cet état d'esprit a contribué à assurer au pays une stabilité gouvernementale rare et remarquable. « Cela explique que le gouvernementalisme fut vivace au Parlement, même en dehors des rangs du parti radical, qui dispose, dans les deux Conseils, d'une majorité incontestée. A part les socialistes, impuissants, et dont plusieurs n'étaient guère moins dociles que les radicaux, tous les groupes se confondaient dans leur piété ministérielle : les catholiques, en vertu du principe, *do ut des*, les libéraux, par modération d'esprit et par tempérament d'hommes d'ordre et de gouvernement. On peut vraiment dire qu'aux Chambres fédérales, il n'existait pas d'opposition, il y avait des groupes de minorité qui se distinguaient de la majorité par les principes, mais il n'y avait pas de partis d'opposition disposés à la critique. Le Conseil des Etats, prédestiné par la Constitution à être le rempart du fédéralisme, était peuplé des membres des gouvernements cantonaux, indulgents à leurs collègues fédéraux et disposés à ne pas leur faire d'ennuis. De sorte que les deux Conseils rivalisaient à l'égard du pouvoir exécutif, de condescendance et d'abnégation » (1).

Il n'y avait pas, non plus, jusqu'à ces derniers temps, d'opposition au régime qui fut de nature à provoquer, dans le pays, des débats politiques d'ordre plus élevé. Le gouvernement de la Suisse reste un gouvernement très administratif, sans idéologie, préoccupé de bien administrer le pays : travaux publics, chemins de fer, instruction, de lui donner une bonne législation, une

(1) William MARTIN : « La Suisse devant la guerre ». *Le Correspondant*, 10 août 1916, p. 397.

bonne défense nationale, et cela, en vue du bien de tous. Il y a réussi. Cette tâche délicate honore ceux qui la mènent à bonne fin et les institutions qui le leur permettent. Dans cette tâche, les gouvernants sont aidés par la démocratie directe dont l'heureux fonctionnement est dû, d'une part, à la longue tradition démocratique des cantons et, d'autre part, au caractère de la population helvétique elle-même. Ce caractère n'est pas uniforme. Il est le résultat de deux mentalités assez différentes : celle de la Suisse alémanique et celle de la Suisse romande. Il ne faut pas oublier, en effet, la diversité d'origines, de langues, de religions, de culture de la Suisse. L'Aléman est beaucoup plus préoccupé des questions économiques, des soucis matériels, il préfère les réalisations immédiates, concrètes, les résultats tangibles. Le Romand, au contraire, est plus sensible aux idées générales abstraites, aux intérêts moraux. Ces deux mentalités se complètent et s'équilibrent. Prise dans son ensemble, la population helvétique s'avère extrêmement indépendante, peu sensible à l'influence des chefs. L'esprit de liberté domine. Les droits du prochain soit en ce qui concerne leur personne, soit en ce qui concerne leurs biens, sont naturellement respectés. La population, composée en majeure partie de paysans, fait preuve aussi d'un conservatisme rural, d'une frugalité paysanne, qui l'incite à l'économie, à la parcimonie même. Cependant, ce conservatisme ne s'est pas traduit par une opposition au vote des lois sociales. Le Suisse a des qualités naturelles de bon sens, de jugement, de sang-froid, de modération et de prudence dont l'application dans sa législation directe s'est révélée le plus souvent excellente. Ces qualités constituent les bases psychologiques profondes de toute sa politique : horreur de l'étatisme et des tyrannies majoritaires, du centralisme, du socialisme, du fonctionnarisme.

D'autres facteurs également d'ordre plus matériel, semblent avoir joué un rôle de tout premier plan dans la réussite des institutions suisses. C'est le peu d'importance de la Suisse au point de vue géographique: son territoire, peu étendu, sa population, si peu nombreuse: 3 millions 1/2 d'habitants environ.

Ce double avantage relatif que les grands Etats ne peuvent, par nature, posséder, contribue considérablement au succès des institutions de démocratie directe. Il facilite les consultations populaires, leur organisation et les rend moins onéreuses. L'éducation civique du peuple est beaucoup plus facilement réalisable. Les campagnes référendaires, de leur côté, atteignent, sans difficultés, toute la population qui peut prendre un contact plus réel, plus direct, plus personnel avec le problème et la solution proposée.

Le referendum et l'initiative ont rendu de très grands services à la Suisse au point de vue social et au point de vue fédéral en cimentant l'union des cantons. Les Suisses de tous les cantons se trouvent ramenés autour des mêmes problèmes d'intérêt commun. Ils ont pu aussi supporter bien des centralisations, bien des développements des pouvoirs fédéraux qu'ils n'auraient pas admis s'ils n'avaient pas pris eux-mêmes conscience de leur nécessité. Referendum et initiative ont combattu l'autonomisme cantonal dans ce qu'il pouvait avoir de néfaste pour la vie fédérale. Ils ont développé également l'éducation civique du peuple, l'ont habitué à envisager l'intérêt général. D'autre part, le Gouvernement doit veiller à ne point méconnaître les intérêts des minorités pour que les décisions émanant du peuple souverain soient rendues beaucoup plus facilement assimilables pour le pays et que les minorités s'inclinent de meilleur gré.

Sans donc méconnaître les services rendus par elle, il est certain que les institutions démocratiques de la

Suisse présentent, en face des exigences de la vie et de la mentalité moderne, quelques déficiences. Le mécontentement, le désir de changement et les tâtonnements qui en ont été la conséquence au cours de ces dernières années, sont significatifs à cet égard. Ces déficiences, dépendent de la vie politique suisse elle-même, telle que la tradition, les institutions et le tempérament helvétique l'ont faite. Le point initial des déficiences était, dès 1916, noté par M. W. Martin, dans l'article précité : « Cela (1), caractérise assez exactement l'activité d'un gouvernement tout préoccupé d'assurer le fonctionnement régulier de la machine administrative, mais absolument dépourvu de préoccupations politiques et d'idées générales. Autour de nous, certains pays déplorent les abus de l'esprit de parti. Nous faisons l'expérience contraire, nous souffrons d'avoir un Gouvernement auquel les idées politiques sont trop étrangères. Son état d'esprit est tout juste suffisant pour administrer en temps de paix, en l'absence des difficultés graves. Car, enfin, gouverner, c'est-à-dire prévoir, et administrer, sont deux fonctions essentiellement différentes et que nous sommes les seuls à confondre ».

Ces défauts n'ont fait que s'aggraver depuis lors. Cette carence de la politique au sens aristotélien du terme, combinée avec les souffrances dues à la crise et la nécessité d'une organisation de l'ordre économique et du problème de sa coordination à l'ordre politique, ont rendu le peuple suisse sensible au mirage des doctrines totalitaires. Mais ces doctrines étaient trop étrangères à son génie et à ses traditions pour provoquer des résonnances nombreuses et solides en terre helvétique.

(1) La comparaison du Gouvernement de la Suisse à un Conseil d'administration.

que. Toutes les tentatives de changement des principes constitutionnels ont échoué. La crise de la Suisse est certes d'ordre matériel, mais aussi d'ordre moral. Nous souhaitons que, terre aux attaches diverses mais formant un tout, petit pays placé au carrefour des grands Etats européens, mais dont le rayonnement et la valeur morale constituent un centre d'attraction pour tous, la Suisse ne se détourne pas de l'accomplissement de sa mission séculaire, qu'elle serve d'exemple des possibilités d'adaptation de la démocratie, vrai rempart des libertés humaines, aux nécessités de l'heure présente, au regard de l'anarchie de certaines démocraties qui n'ont plus d'elles que le nom. En face des totalitarismes de toutes obédiences pires que l'absolutisme d'autrefois, il est indispensable que continue à vivre et à se développer, cette forme, particulièrement séduisante de la démocratie; en l'adaptant aux nécessités politiques modernes et aux besoins économiques nouveaux, la Suisse, fidèle à ses traditions, demeurera le vivant exemple de ce que peut une démocratie libre, pour la prospérité de son pays et cela, dans le respect de la liberté et des droits de tous les citoyens.



Vu :

Montpellier, le 10 Octobre 1937.

Le Président de la Thèse,

Louis DELBEZ

Vu :

Montpellier, le 30 Novembre 1937.

P. le Doyen,

l'Assesseur,

BECQUÉ

Vu et permis d'imprimer :

Montpellier, le 29 Novembre 1937.

Le Recteur,

PARISELLE

